

**SYSTEM-DRIVEN (UN) FRAUD:
TAFSIR APARATUR TERHADAP “SISI GELAP”
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

**Achdiar Redy Setiawan¹⁾
Gugus Irianto²⁾
M. Achsin²⁾**

Universitas Trunojoyo Madura; Jl. Raya Telang PO. Box 2
Kamal, Bangkalan-Madura ¹⁾
Universitas Brawijaya ²⁾, Jl. Mt. Haryono 165, Malang
Email: achdiar.Redy17@gmail.Com

Abstract: System-Driven (Un)Fraud: Actor’s Meaning of the “Dark Side” of Local Government Financial Management. *The purpose of this study is to uncover the actual practices of local government financial management in the smallest scope, namely SKPD (local government work units). This research focuses on the meaning of “the dark side”(a reality which stands behind the formal procedures and documentation that are displayed) from the actors who are government apparatus. Hermeneutics Gadamerian was chosen as the research methodology. Traces of “fraud” pivots on what is termed “Dana Taktis”. Actors interpreted the mechanism of “Dana Taktis” not as a form of fraud. This was based on the fact that existing internal procedures of “Dana Taktis” practices on SKPD was not hidden. All parties recognised each other as parts of a system. We name this phenomena as “system-driven (un) fraud”.*

Abstrak: System-Driven (Un)Fraud: Tafsir Aparatur terhadap “Sisi Gelap” Pengelolaan Keuangan Daerah. Tujuan penelitian ini pada mulanya adalah untuk menyingkap laku aktual pada entitas terkecil, yaitu SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Berikutnya, penelitian ini difokuskan untuk menggali makna “sisi gelap” (realitas yang bersembunyi di balik prosedur dan dokumentasi formal yang tertampakan) dari para aktor aparatur. Hermeneutika Gadamerian dipilih sebagai metodologi penelitian. Jejak “*fraud*” berpusat pada apa yang diistilahkan aktor sebagai “Dana Taktis”. Aktor memaknai “Dana Taktis” bukanlah bentuk “*fraud*” sepenuhnya. Hal ini dilandasi fakta bahwa mekanisme “Dana Taktis” bukanlah sebuah praktik yang tersembunyi. Seluruh pihak yang terkait saling mengetahui satu sama lain. Inilah yang kami namakan “*system-driven un(fraud)*”

Kata kunci: pengelolaan keuangan daerah, “sisi gelap”, *fraud*, *hermeneutics gadamerian*, *system driven (un)fraud*.

*The Business Of Govern-
ment* (by Lee D. Parker)

*If its money you’re talking,
You’ve got my full
attention.
If its ethics,
Please don’t even
mention!*

*(Critical Perspectives on
Accounting 2007)*

Syair satire gubahan Parker (2007) di atas menghunjamkan sindiran yang menohok. “Uang” publik yang diamanatkan kepada para pengelola negara dan peme-

rintahan secara asasi ditujukan untuk pemenuhan hak dan kebutuhan rakyat sebagai tugas utama. Ironisnya, fenomena yang kerap muncul di dalam perbincangan publik mendedahkan realitas sebaliknya. Persoalan manajemen “uang publik” yang kurang tepat sasaran ini menjadi isu global, tak terkecuali di Indonesia. Banyak fakta berupa data dan pemberitaan mendedahkan realita bahwa “uang publik” ini menjadi ajang “bancakan” para aparatur pemerintahan semata.

Realitas yang menyembul mencuatkan banyak dan ma-



Jurnal Akuntansi Multiparadigma
JAMAL
Volume 4
Nomor 1
Halaman 1-164
Malang, April 2013
ISSN 2086-7603

raknya penyimpangan dalam praktik dan implementasinya di lapangan. Tujuan mulia mendekatkan pembangunan kepada masyarakat pada level terendah/terbawah dalam reangkademokrasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagai tujuan utama otonomi daerah (Djamhuri 2010:124) belum mengarah pada kondisi yang ideal. Laporan tahunan KPK RI (2008, 2009, 2010, 2011), nukilan berita-berita media massa mengarahkan tengara pada kondisi jauh panggang dari api.

Laporan ACFE yang menganalisis data *fraud* secara global dalam bentuk laporan dua tahunannya bertajuk *Report to The Nation*, pada rilis 2006, 2008 dan 2010 menunjukkan potensi *fraud* dalam organisasi sektor publik secara global juga tinggi. Pada tahun 2010, terdapat 176 kasus *fraud* kakap berdasarkan data yang dihimpun oleh *fraud examiner* seluruh dunia yang menimpa organisasi *government and public administration* (sebagai *victim organization*). Ini menempati posisi tertinggi ketiga jika dibandingkan per sektor organisasi¹. Fenomena global yang menempatkan organisasi pemerintahan sebagai salah satu sasaran atau objek korban *fraud* tertinggi mengirimkan sinyal yang samabagi pemerintahan Indonesia yang niscaya pula menjadi sasaran para pelaku *fraud*.

Kasus-kasus *fraud* yang sementara dapat diungkap dapat dikatakan hanyalah sebagian kecil yang dapat terdeteksi oleh perangkat yang tersedia. Hal ini berkaitan dengan terminologi *fraud* yang penuh dengan aksi tersembunyi lainnya klandestin. ACFE (2010: 25) dalam *Report to The Nation* menegaskan bahwa:

“one of the primary characteristic of fraud is that it is clandestine, or hidden. Almost all fraud involves the attempted concealment of the crime”.

Fraud juga memiliki nuansa *tricky*, menggunakan trik-trik pengelabuan aturan, mencari celah aturan untuk tujuan keuntungan tertentu untuk kepentingan dirinya. Hal ini diutarakan Albrecht *et. al* (2009: 7) tatkala mengurai apa itu *fraud* sebagai berikut:

“generic term, and embraces all the multifarious means which human ingenuity can devise, which are resorted to by one individual, to get an advantage over another by false representations. No definite and invariable rule can be laid down as a general proposition in defining fraud, as it includes surprise, trickery, cunning and unfa ir ways by which another is cheated. The only boundaries defining it are those which limit human knavery”

Berangkat dari perspektif dan karakteristik *fraud* yang bernuansa “bawah tanah”, tersembunyi, keculasan, *unfair ways* serta *tricky*, ikhtiar untuk mencari tahu secara mendalam praktik bernuansa *fraud* di Indonesia, khususnya pada proses pengelolaan keuangan negara (di daerah) merupakan sesuatu yang penting maknanya.

Persoalan yang menyelimuti manajemen pemerintahan tidak hanya berlaku di Indonesia. Dengan menggunakan lensa teori *entrepreneurship* yang berakar kuat di Austria, Stalebrink dan Sacco (2007) mengungkap *financial statement fraud* eksis dalam pemerintahan di sana. Jiwa *entrepreneurship* yang dilekatkan pada sistem pemerintahan di Austria (melalui akualisasi akuntansi pemerintahan, terma transparansi, efisiensi dll), di tangan *government official* yang tidak baikmenjadi rasionalisasi melakukan tindakan *fraud* (*dark side*).

Brucker dan Rebele (2010) juga memberikan contoh sebuah kasus riil tentang *fraud* dalam sebuah *public authority* (semacam unit pemerintahan, beberapa menyebutnya *special district*). Diceritakan disana bahwa Tom Smith (nama samaran) memegang kendali atas unit pemerintahan tersebut, mulai dari penganggaran hingga manajemen pelaporan keuangannya hingga tertangkap melakukan *fraud*. Kasus ini menarik untuk mendapatkan perspektif mendalam bagaimana pelaku *fraud* mengelabui *internal control* dalam organisasinya.

Dalam konteks Indonesia, beberapa penelitian mencoba menyoroiti praktik negatif pengelolaan keuangan di daerah. Hasiara (2011) dan Razak *et al.* (2011) menfokuskan risetnya pada proses awal pengelolaan keuangan daerah, yaitu perencanaan. Hasiara (2011) menemukan bahwa aparat pemerintah bersedia melakukan pergeseran anggaran sepanjang itu merupakan perin-

¹ Posisi kasus tertinggi penyalahgunaan alias penyelewengan (*fraud*) yang dapat dilaporkan terdapat pada industri jasa perbankan/keuangan (298 kasus) dan industri *manufacturing* (193 kasus).

tah atasan dan tidak melanggar undang-undang. Ada usaha mencari celah aturan guna mengegolkan maksud dan kepentingan tertentu disini.

Razak *et al.* (2011) yang menyoro-ti perilaku kuasa eksekutif dan legislatif menunjukkan bahwa proses perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah masih karut marut. Penelitian Razak *et al.* (2011) ini dalam batasan tertentu mengonfirmasi temuan Abdullah dan Asmara (2006) yang menyimpulkan bahwa APBD digunakan sebagai sarana untuk melakukan *political corruption*, khususnya oleh pihak legislatif. Legislatif, sebagai agen dari *voters* dalam perspektif teori agensi, berperilaku oportunistik dalam penyusunan APBD.

Andrianto dan Johansyah (2010) mendeskripsikan modus operandi korupsi (sebagai salah satu bentuk *fraud* paling populer) di daerah dalam sebuah buku yang diberi tajuk: *Korupsi di Daerah*. Berdasarkan pengalaman keduanya sebagai auditor BPK RI, mereka membeberkan berbagai titik kerawanan atau potensi korupsi dalam pengelolaan keuangan daerah, mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban APBD. Paparan Andrianto dan Johansyah (2010) ini bermanfaat pula sebagai petunjuk jalan bagaimana memahami pengelolaan keuangan daerah dari sisi gelapnya.

Berdasarkan kebutuhan untuk menguak "tabir gelap"² inilah, tema penelitian ini menjadi menarik. Hal ini didukung pula ketika mengingat pengalaman panjang kami dalam bersentuhan dengan praktik pengelolaan keuangan daerah. Berbagai pengalaman bersentuhan langsung dengan kompleksitas keuangan daerah pernah dilakoni, baik sebagai akademisi, tim konsultan pendamping, peneliti kajian-kajian keuangan daerah serta pemateri beberapa pelatihan teknis keuangan daerah. Dengan demikian, topik penelitian ini, meminjam *tagline* majalah Tempo, "enak" dan perlu dituliskan.

Pertanyaan awal yang diajukan sebagai permasalahan penelitian ini secara umum adalah bagaimana (memahami) fenomena

pengelolaan keuangan daerah yang senyatanya terjadi pada sebuah SKPD. Pertanyaan "bagaimana" dikemukakan sebagai bentuk pencarian pemahaman mendalam bagaimana pengelolaan keuangan daerah (terutama dilihat dari "sisi gelap"-nya).

Pertanyaan penelitian berikutnya adalah bagaimana para aktor memaknai tentang berbagai praktik pengelolaan keuangan daerah yang diamanahkan kepadanya? Pertanyaan ini penting untuk diajukan untuk memahami aspek motivasional yang mengiringi segala tindakan sehingga dapat menjadi semacam kebiasaan yang berterima secara umum (di tempat tersebut).

Bersandar pada dua pertanyaan penelitian di atas, penelitian ini dilakukan dengan harapan serta tujuan untuk memahami secara mendalam bagaimana pengelolaan keuangan daerah secara praktik senyatanya di lapangan beserta pemaknaan para aktornya. Pengungkapan fakta realitas pengelolaan keuangan daerah ini, termasuk (dan lebih-lebih) yang selama ini berada di bawah permukaan menjadi penting diungkap sebagai bahan pembelajaran.

METODE

Berkaca pada pembacaan tentang ragam asumsi di tiap paradigma pengembangan ilmu (khususnya Ilmu Akuntansi) (lihat antara lain Burrell dan Morgan 1979:21; Chua 1986; Mulawarman 2010; Sudarma 2010, Djamhuri 2012; Setiawan 2011), penelitian ini secara *nature* dapat disejajarkan dengan paradigma interpretif. Penelitian ini didasarkan atas asumsi bahwa pengetahuan (*knowledge*) itu digali melalui penjelasan ilmiah atas *human intention* dalam serangkaian interpretasi subjektif dan persesuaian *common sense* para aktor dalam aktivitasya sehari-hari. Penelitian ini mencoba menguak aktivitas pengelolaan keuangan daerah dari pemaknaan para aktornya di lapangan melalui tradisi hermeneutika. Penelitian ini meletakkan asumsi bahwa realitas sosial itu adalah subjektif hasil interaksi antar manusia. Dengan demikian, setiap tindakan memiliki makna.

Pada penelitian ini, hermeneutika yang dipakai untuk menggali makna tentang "teks" pengelolaan keuangan daerah (yang disoroti dari perspektif "*fraud*") adalah hermeneutika Gadamerian. Hermeneutika Gadamerian ini dipilih karena pemaknaan tentang "teks" sebagai produk pengelolaan keuangan daerah bisa jadi belum didapatkan pemahaman oleh

2 Frase "tabir gelap" ini kami pakai guna menekankan bahwa fenomena-fenomena berbau "*fraud*" dalam pengelolaan keuangan daerah ini hadir di balik sesuatu yang muncul di permukaan. Ada tabir yang menutupi sesuatu yang terjadi di balik semua yang ditampilkan ke publik. Ada "sesuatu" yang bersembunyi (tersembunyi lebih tepatnya) di ruang-ruang gelap di balik tampilan laporan keuangan pemerintah daerah, bahkan yang telah mendapatkan opini audit tertinggi: Wajar Tanpa Pengecualian.

masing-masing aktornya ketika itu “dibenturkan” dengan analisis *fraud*. Jadi, peneliti (penafsir), akan mencari, mengkonstruksi makna yang diungkap oleh informan melalui pembacaan terhadap kondisi kontekstual. *Intersubjectivity* dan dialogis adalah kata kunci proses pencarian makna dalam tradisi hermeneutika gadamerian.

Proses pemahaman dan interpretasi ini dilakukan dalam serangkaian proses yang dikehendaki oleh hermeneutika Gadamerian, yaitu “peleburan bahasa” atau “fusi” (Muzir 2010:176). Teks diambil dari dokumen, wawancara dialogis dengan informan, rekan kerja informan, melalui media bahasa yang saling dipahami. Penafsir dalam kaitan proses ini dipersyaratkan perlu membaurkan semesta pemahaman yang dia miliki terhadap semesta yang ingin dipahami dalam sebuah interaksi dua arah (Muzir 2010:178).

Proses tradisi yang dialogis antar manusia ala Gadamer inilah yang sedikit membedakan dengan hermeneutika Heideggerian (Grondin 2010: 223). Heideggerian meletakkan aspek historis dan budaya tertafsir di luar sisi penafsir walau juga terjadi subjektifikasi (pemaknaan) atas teks. Sementara Gadamerian menghendaki adanya proses dialogis yang menginternal pada diri penafsir untuk mendapatkan penafsiran atas teks.

Situs penelitian ini adalah SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) pada Pemerintah Kabupaten Pote Tolang. Pemilihan situs pada SKPD ini sebagai lokasi penelitian didasarkan pada argumentasi logis. Pemaknaan masing-masing aktor pengelola keuangan daerah dalam satu naungan institusi yang sama dapat memberikan pemahaman yang komprehensif. Persepsi dan pemahaman satu aparatur dari level terbawah lalu kemudian diikuti dengan aparatur lain di atasnya. SKPD yang dipilih untuk memahami proses pengelolaan keuangan daerah ini adalah SKPD yang memiliki transaksi yang lengkap, baik penerimaan maupun pengeluaran.

Pertimbangan lainnya adalah adanya akses menuju lokasi penelitian. Ketersediaan akses dan *rapport* (kedekatan) dengan informan ini sangatlah penting dalam penelitian dalam pendekatan kualitatif (Creswell 2007:123). Pentingnya *rapport* ini juga tak bisa dilepaskan dari tema penelitian ini yang agak “rawan” dan “sensitif” bagi sebagian besar aktor. *Rapport* dibutuhkan dalam rangka menggali pemaknaan tentang “*fraud*” secara tidak eksplisit. Peneliti melakukan diskusi

dan wawancara terkait tujuan penelitian ini dengan berbagai teknik wawancara yang tidak langsung tertuju kepada terma “*fraud*”. Proses penggalan informasi tentang *fraud* melalui wawancara tak jarang dilakukan secara informal, diselipkan diantara perbincangan *ngalor ngidul* di berbagai tempat.

Informan utama penelitian ini adalah persona-persona yang benar-benar ditugaskan melaksanakan fungsi pengelolaan keuangan daerah di SKPD tersebut. Para informan kunci ini antara lain: 1. Tukiman (Bendahara Pengeluaran); 2. Bendahara Pengeluaran Pembantu (Kastain); 3. Sabiyah (Bendahara Penerimaan); 4. Sugimin (PPTK/Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan); 5. Karayamin (PPTK/Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan); 6. Kastubi (PPTK/Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan); 7. Samirin (PPK/Pejabat Penatausahaan Keuangan); 8. Tuminem (staf di PPK); 9. Sutriman (Pengguna Anggaran/PA).

Untuk melengkapi data dan informasi, keterangan dari beberapa pihak di luar SKPD juga menjadi informan penelitian ini. Mereka antara lain pihak ketiga yang menjadi rekanan dalam pelaksanaan kegiatan SKPD. Pihak ketiga menjadi bagian penting dilandasi alasan bahwa beberapa pelaksanaan kegiatan di SKPD juga melibatkan pihak ketiga.

Keterangan dari pihak legislatif (anggota DPRD sebagai mitra kerja) pun juga adalah bagian integral penelitian ini, sebagai langkah *check and recheck* data dan informasi. Dalam konteks penelitian ini, informasi pembandingan yang digali dari informan berlatar belakang anggota legislatif adalah berupa konfirmasi atas temuan yang diungkap kali pertama oleh aparatur pengelola keuangan daerah di SKPD. Dalam hal pendalaman isu-isu publik ini, kami juga melakukan ikhtiar penggalan data dan informasi dari kalangan *pressure group*, yaitu awak media massa (lokal) dan penggiat lembaga swadaya masyarakat (LSM). Pelbagai data-data dan informasi “bawah tanah”, *off the record* akan menjadi amunisi penguat temuan-temuan yang tergal dari lapangan.

Teknik pengumpulan data yang utama digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara langsung dan mendalam dengan informan. Informasi yang didapatkan dari setiap informan kemudian peneliti kembangkan sebagai bahan menggali informasi dari informan yang lain secara bergulir (*snow ball*). Guna melengkapi tambahan pemaha-

man terhadap para informan penelitian ini, kami mendatangi rumah hampir seluruh informan. Pembicaraan informal dengan suami/istri yang bersangkutan, juga melihat kondisi rumah adalah langkah menambah referensi tentang latar belakang pribadi informan. Slip gaji beberapa informan juga kami kantong sebagai tambahan informasi.

Kegiatan pengumpulan data dan informasi melalui *depth interview* bukanlah kegiatan sekali kesempatan. Pengumpulan data dan informasi dalam penelitian ini menghadirkan beberapa teknik investigatif yang tidak bisa terang-terangan. Mirip seperti yang diungkapkan oleh Achsin (2010), penelitian ini dalam beberapa hal dikerjakan layaknya spionase: mencari, memata-matai, meneropong, mengintai untuk mengambil data mentah. Namun etika penelitian tetap menjadi *concern* utama peneliti untuk "menjaga" posisi para informan.

Pada saat yang bersamaan, peneliti juga melakukan observasi dan dokumentasi terhadap "teks", sumber-sumber otoritatif terkait pengelolaan keuangan daerah. Peneliti mengumpulkan teks-teks yang menjadi pijakan pemaknaan para informan. Dari informan yang berfungsi sebagai bendahara penerimaan dan pengeluaran misalnya, kami melakukan observasi dan dokumentasi berbagai catatan pembukuan yang dihasilkannya. Begitupun pada dokumentasi dokumen yang diselenggarakan oleh PPTK, PPK dan seterusnya.

Setelah proses pengumpulan data selesai dilakukan, peneliti melaksanakan proses analisis data. Pemaknaan informan terhadap "teks" produk pengelolaan keuangan daerah pada situs penelitian ditafsir berdasarkan tradisi hermeneutika. Peneliti menggunakan rerangka definisi dan segala hal ikhwal tentang *fraud* (dalam khazanah keilmuan Akuntansi Forensik) sebagai dasar untuk mengungkap "sisi gelap" ini. Artinya, segala tindakan dalam menjalankan roda pengelola keuangan daerah yang secara per definisi dapat digolongkan memenuhi definisi dan sifat tindakan "*fraud*", maka tindakan tersebut dapat dikategorikan terindikasi *fraud*, sebuah "sisi gelap". Perdebatan bisa jadi menyeruak pada pemaknaan apakah fenomena tertentu tergolong *fraud* atau tidak. Inilah yang kami sebut "*grey area of fraud*". Wilayah *grey area of fraud* yang terungkap kemudian dimintakan pemaknaannya kepada para aktor.

Selanjutnya, analisis diarahkan pula untuk memahami faktor yang mengungkap berbagai fenomena "gelap" tersebut. *Inner* dan *outer factor* dalam perspektif masing-masing informan digali. Pada tataran analisis ini, peneliti terbantu dengan beberapa temuan Donal Cressey yang dalam perkembangannya disebut sebagai *Cressey's Fraud Triangle* (Singleton dan Singleton, 2010: 44) yang terdiri dari *pressure*, *opportunity* dan *rationalization*. Di luar tiga faktor tadi, tambahan satu faktor lain, *capability*, sebagai elemen penting terjadinya *fraud* yang digagas Wolfe dan Hermanson (2004), juga menjadi pisau analisis.

Namun perlu dicatat, segala konsepsi teoritisasi tentang *fraud* ini hanyalah sebagai amunisi pemahaman awal kami untuk memasuki kancah lapangan penelitian. Tidak menjadi sebuah teori pakem yang dimintakan konfirmasinya di lapangan lainnya pendekatan paradigma positivisme kuantitatif. Pemaknaan yang didapatkan dari informan ini juga memperhatikan latar belakang historis (informan) dan latar belakang budaya sebagaimana dipersyaratkan tradisi hermeneutika. Latar belakang historis menyangkut karakteristik informan, mulai dari pendidikan terakhir, lama masa kerja, keluarga, juga tingkat perekonomian (jumlah gaji, besaran pengeluaran dan lain-lain). Latar belakang budaya meliputi segala sesuatu yang menaungi para informan sebagai manusia Madura yang bekerja dalam sebuah lingkungan instansi pemerintah, termasuk bagaimana pengelolaan keuangan daerah, dijalankan bersama di institusi di mana ia mengaktualisasikan dirinya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tikas "Grey Area of Fraud" Pengelolaan Keuangan Daerah: "Dana Taktis". Berdasarkan observasi dan interviu mendalam selama proses penelitian, dapat dikatakan bahwa secara umum, pengelolaan keuangan daerah di SKPD yang menjadi lokus penelitian ini telah mengikuti seluruh aturan main yang telah ditetapkan. Mekanisme berikut dokumentasi pencatatan atas pengeluaran kas dan penerimaan kas (termasuk bagaimana pengelolaan asetnya) secara legal formal administratif telah *in line* dengan seluruh aturan main yang digariskan.

Pengelolaan keuangan di SKPD ini secara garis besar terbagi dalam dua jenis: penerimaan dan pengeluaran kas. Penerima-

maan kas (daerah) berasal dari retribusi yang pengelolaannya diserahkan kepada SKPD ini. Aktor yang berperan dalam hal ini praktis hanyalah seorang bendahara penerimaan yang bernama Sabiyah. Tidak ada jejak yang mengarah kepada indikasi *fraud* yang dapat diungkap oleh peneliti dalam urusan penerimaan kas SKPD ini. Sebenarnya ada juga sedikit prasangka bahwa tidak seluruhnya realita di atas kertas laporan sama dengan realita senyatanya di lapangan. Hal ini berangkat dari fakta bahwa Sabiyah, sang bendahara penerimaan adalah satu-satunya orang yang mengetahui detail urusan penerimaan SKPD ini. Dalam konsepsi struktur pengendalian internal, ketika ada beberapa fungsi melekat pada 1 orang, maka kemungkinan terjadinya risiko “penyalahgunaan” juga tinggi. Tapi pada akhirnya, “risiko” ini tidak dapat diverifikasi faktual karena kurangnya akses metode penggalan, hanya berdasar wawancara dengan sang bendahara.

Dari sisi pengeluaran kas, ada dua mekanisme besar yang berlangsung: mekanisme UP/GU/TU³ dan LS⁴. Pada sisi pengeluaran inilah, banyak mencuat apa yang dinamakan sebuah wilayah abu-abu. Sebuah wilayah penafsiran yang jika dibenturkan dengan definisi *fraud*, maka indikasi ke arah sana sayup-sayup dapat diperdebatkan.

Menyitir berbagai literatur, *fraud* merupakan sebuah tindakan *deception* (pengelabuan, muslihat, penipuan) ilegalitas pengelolaan sumberdaya organisasi yang dilakukan orang terpercaya secara sengaja (*intentionally*) dan sembrono (*recklessly*) yang mengakibatkan kerugian material melalui cara-cara yang *tricky* dan *unfair*⁵. Beberapa terma lain yang senantiasa lekat dengan definisi *fraud* antara lain *covert* (samar) dan *hidden* (tersembunyi). Bahkan Bayou dan Reinstein (2001) dengan gagah berani mengatakan bahwa “*hiding is not a feature of fraud, it is its essence*”. Karenanya untuk

3 Mekanisme Uang Persediaan, Ganti Uang dan Tambah Uang (UP/GU/TU) ini secara umum dapat didefinisikan sebagai mekanisme atau prosedur pengeluaran kas untuk membiayai kegiatan-kegiatan umum SKPD yang bersifat rutin dan tidak terkait langsung dengan kegiatan tertentu saja yang dikelola sendiri oleh bendahara pengeluaran.

4 LS (Langsung) terdiri dari dua jenis: a) LS Gaji dan Tunjangan (langsung diserahkan kepada penerima gaji/tunjangan) serta b) LS Pengadaan Barang/Jasa (langsung diserahkan kepada pihak ketiga yang melaksanakan pekerjaan kegiatan pengadaan barang/jasa yang spesifik.

5 Lihat definisi yang didedahkan Albrecht (*et al.* 2009: 7), Silverstone dan Sheetz (2007: 4), Grabosky (2003), ACFE (2010) dan lain-lain

mengerti bahwa pengelolaan keuangan daerah pun (ternyata) menyimpan potret buram, kita perlu menyingkap “tirai gelap” dan menemukan esensi wilayah abu-abu ini. Menyingkap apa yang selama ini bersembunyi (“sengaja” disembunyikan lebih tepatnya) di bawah permukaan dokumentasi prosedural legal formal administratif.

Selama penyelaman terhadap fenomena prosedural mekanisme pengelolaan keuangan daerah, peneliti mendapati beberapa fakta menarik. Hal pertama yang menyita perhatian berangkat dari pernyataan yang diucapkan Sugimin, seorang PPTK⁶ di SKPD ini:

“Tapi satu hal yang juga penting, jangan “paksa” kami untuk melakukan semuanya secara murni, jujur 100%. Ada banyak kondisi yang “mendorong” kita melakukan penyiasaan-penyiasan”.

Pernyataan ini menarik guna memicu-pertanyaan-pertanyaan berikutnya. Kata “penyiasaan” (aturan) terasosiasi kepada salah satu kosakata yang melekat kepada definisi *fraud*. Rasa penasaran tentang pernyataan ini lalu terkonfirmasi sepanjang observasi terhadap praktik pengelolaan keuangan di SKPD ini. Pengakuan dari aktor-aktor lain juga membenarkan beberapa “penyiasaan” tersebut. Staf di bawah PPK⁷ SKPD, Tuminem, lalu mulai membuka bentuk-bentuk “penyiasaan” tersebut:

“Kita itu *gak* mungkin meng-SPJ-kan murni 100% sesuai anggaran. Karena kita juga butuh apa yang dinamakan dengan “dana taktis”. Kita tidak membelanjakan semua sesuai yang tertera di anggaran, tapi SPJ-nya 100%. Selisih itu yang kita kelola sebagai dana taktis”.

Ya, inilah hal pertama yang menarik untuk diperbincangkan: “dana taktis”. Pe-

6 Pasal 12 ayat (5) Permendagri 13/2006 menyatakan bahwa PPTK mempunyai tugas mengendalikan pelaksanaan kegiatan, melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan dan menyiapkan dokumen anggaran atas beban pengeluaran pelaksanaan kegiatan.

7 Pasal 13 Permendagri13/2006 mendedahkan tugas PPK (Pejabat Penatausahaan Keuangan) SKPD adalah pejabat yang berwenang mengkoordinasikan segala penatausahaan keuangan di setiap SKPD. Ia langsung bertanggungjawab kepada PA (Pengguna Anggaran) yang biasanya adalah pimpinan tertinggi di SKPD tersebut.



Gambar 1
Foto Koleksi Stempel SKPD

nyiasatan” yang bermuara pada “dana taktis” ini adalah selisih antara total belanja yang dipertanggungjawabkan (istilah yang jamak dipakai: “di-SPJ-kan”) secara administratif dan jumlah belanja riilnya. Pada sebagian besar belanja barang/jasa, berdasar pengakuan beberapa aparatur, hampir seluruhnya tidak 100% secara riil sesuai fakta. Secara rata-rata, selisih ini berada pada kisaran 20%-30% per kegiatan sesuai kebutuhan. Ini (biasanya) berlaku pada belanja-belanja rutin barang/jasa yang secara nominal anggarannya kecil, namun kerap. Belanja-belanja ini pelaksanaannya langsung ditangani oleh bendahara pengeluaran dan/atau PPTK dalam mekanisme UP/GU. Contoh belanja barang/jasa yang paling sering menjadi objek “dana taktis” ini antara lain belanja perjalanan dinas, belanja makan (makanan dan minuman) dan ATK (Alat Tulis Kantor).

Jika membaca fenomena yang ada, pada dasarnya, usaha untuk “mempersiapkan” penggunaan dana APBD yang tidak seluruhnya sesuai dengan pengeluaran sebenarnya sudah dimulai sejak fase penganggaran. Tiap Bidang/Bagian dalam SKPD ini telah memahami titik-titik mana yang dapat “disiasati” agar kepentingan pribadi, juga kepentingan kantor sama-sama berjalan dengan baik berkat dukungan dana yang memadai. Sugimin, PPTK yang dahulu juga pernah berpengalaman menjabat sebagai bendahara pengeluaran melontarkan pernyataan menggelitik terkait penyusunan RKA setiap tahunnya ini.

“Dalam menyusun RKA biasanya yang kerja Bendahara, PPTK hanya tahu global kegiatan dan angkanya. Detailnya urusan Bendahara. Kira-kira yang untungnya

banyak yang diutamakan⁸. Pertimbangan kegiatan mayoritas rutinitas yang didahulukan. Modifikasi ada, tetapi sangat sedikit”

RKA disusun berdasar kebiasaan tahun-tahun sebelumnya, lebih-lebih yang berkenaan dengan deretan kalimat ini: “yang untungnya banyak yang diutamakan”. Kerjasama dengan pihak pihak ketiga yang menjadi penyedia barang ini menjadi salah satu bentuk praktik yang lazim dilakukan. Adanya saling ketergantungan kebutuhan dua belah pihak ini sangat logis. Ketika dua kebutuhan berkelindan, kerjasama (berbau kolusi) ini terjadilah. Dengarlah penuturan salah seorang pengusaha lokal rekanan SKPD ini:

“Kami sudah puluhan tahun mas berhubungan dengan instansi pemerintah. Biasanya kami bergerak dalam pengadaan barang-barang. Setoran pada Dinas pasti ada itu, di semuanya. Kalo *nggak, ta’ noro’ kaprah* (tidak mengikuti kelaziman). Bisa-bisa tahun berikutnya *gak* dapat proyek lagi, mas.”

Saking inginnya kemudahan pertanggungjawaban itu terselenggarakan, para bendahara dan/atau PPTK memiliki setumpuk stempel atas nama para pihak ketiga yang menjadi mitra tersebut sebagaimana tampak dalam gambar di atas.

Stempel-stempel ini akan menjalankan perannya pada saat pertanggungjawaban belanja “kecil-kecil” ini tidak senyatanya sesuai fakta. Bukti kuitansi dari pihak ketiga ini bisa jadi mengikuti nilai yang ada di anggaran, walau secara faktual tidak sejumlah

⁸ Garis Bawah dari peneliti, sebagai penekanan.

Gambar 2
Foto Catatan Pembukuan “Dana Taktis”

itu (lebih kecil). Namun pada saat tertentu, bisa saja terjadi, para bendahara dan/atau PPTK melakukan belanja fiktif (sama sekali tidak ada pembelian barang/jasa) tanpa sepengetahuan pihak ketiga yang dicatat. Tentu saja, koleksi stempel-stempel yang dimiliki (berserta “peniruan” tanda tangan) inilah yang menjalankan fungsinya di atas kertas SPJ.

Selain dari belanja barang/jasa yang nilai anggarannya relatif “kecil” dan “tidak material”, dana taktis ini juga dikumpulkan dari pengadaan barang/jasa yang pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya kepada pihak ketiga (mekanisme LS). Beberapa aparat SKPD ini menyebutnya “*sharing* keuntungan”. Biasanya ini paling mudah dilakukan pada pengadaan yang bentuknya jasa.

Pengadaan jasa yang disediakan pihak ketiga (seperti pelatihan, penelitian/kajian dan lain-lain) memang mengisyaratkan pemberian kepercayaan kepada pihak ketiga untuk menyelenggarakan kegiatan. Nah, dalam proses pemberian kepercayaan kepada pihak ketiga tertentu tersebut, pembicaraan tentang “*sharing* keuntungan” terjadi. Persentase terbesarnya tetap jatuh kepada pihak ketiga. Kisarannya bervariasi, antara 10-40%, tergantung “ke-sepakatan”, dalam prinsip “tahu sama tahu”.

Sharing keuntungan ini agak sulit “di-wajibkan” kepada pihak ketiga dalam pengadaan yang sifatnya bukan belanja jasa, yaitu belanja barang dan belanja modal. Pembicaraan tentang “*sharing* keuntungan” pada belanja barang dan belanja modal yang diselenggarakan oleh pihak ketiga ini pada

akhirnya jatuh kepada “kesadaran” pihak ketiga untuk memberikan “sesuatu” sebagai ungkapan “terima kasih”. Tuminem menegaskan ini dalam sebuah perbincangan di sore hari:

“Kalo yang pengadaan barang kan sudah ada HPS-nya, jadi agak susah meminta *sharing* keuntungan ini. Tapi tetap saja ada, saat pengadaan barang ini, pihak ketiga *ngasih* ke kita-kita juga. Yaaaah, bentuk terima kasih *gitulah* setelah kegiatan. Sudah biasa itu, mas. *Gimana-gimana*, mereka itu kan juga berterima kasih karena telah ditunjuk sebagai rekanan.”

Peruntukan “Dana Taktis”. Pertanyaan berikutnya, bagaimana dan untuk apa peruntukan rekening “dana taktis” ini? Kumpulan dana dari “penyisihan” dari berbagai pertanggungjawaban kegiatan ini lalu dibukukan dan diadministrasikan terpisah, *non-budgeter*. Berikut wujud pencatatan dana *non-budgeter* ini:

Berdasar catatan yang ada, peruntukan dana taktis ini dapat ditelisik. Rentang peruntukan “dana taktis” ini cukup luas. Ada beberapa pos pengeluaran yang menjadi jujukan dana taktis ini. Hal yang utama adalah “dana taktis” itu berlaku sebagai tambahan penghasilan. Secara berseloroh, Tuminem, sang bendahara “dana taktis” berujar:

“Teman-teman itu kan ya butuh tambahan pemasukan. Gaji PNS

golongan II, III berapa sekarang. Lalu dipotong dengan cicilan kredit di mana-mana. Bank, Koperasi dll⁹. Boleh ditanya, hampir semua pegawai disini, SK PNS nya sudah pernah atau sedang "sekolah"¹⁰. *Udah*, percaya kami *aja*, semua *gitu* kok. Nah sekarang dengan gaji tersisa, harus menanggung pengeluaran istri dan 2-3 anak *gimana*. Jajan, buku, susu anak dan lain-lain. Dari mana kalau *gak* dari yang begini-begini ini?"

Ada persoalan kesejahteraan pegawai yang menyembul dari kalimat di atas. Pengalokasian "dana taktis" untuk kesejahteraan bersama menempati posisi teratas. Bentuknya dapat bermacam-macam. Bisa berupa tambahan honorarium bulanan yang dibagikan secara serentak. Bisa juga berupa uang lembur. Ini dibagikan kepada anggota tim yang "terpaksa" lembur untuk menyelesaikan pekerjaan kantor. Ketika menghadapi momen-momen hari raya keagamaan (Idul Fitri dalam hal ini), "dana taktis" menjelma sebagai Tunjangan Hari Raya (THR)¹¹.

Sebagai informasi, persoalan "kesejahteraan" pegawai ini sejatinya juga telah "tersiasati" di dalam RKA pada fase perencanaan. Di banyak tempat, RKA kegiatan-kegiatan SKPD ini memberikan ruang bagi pemberian tambahan penghasilan. Bentuknya adalah honorarium kegiatan. Item yang termasuk dalam belanja pegawai ini merupakan salah satu pos yang tertera di beberapa kegiatan pengadaan barang/jasa milik SKPD ini. Itulah jalur yang "resmi". Tambahan penghasilan dari "dana taktis" ini merupakan jalur lain yang "tidak resmi".

Ada nuansa empati dari lontaran Tuminem di atas. Menyaksikan latar belakang historis teman-temannya sesama staf di kantor, ada sikap dan perasaan mencoba memahami situasi yang dihadapi rekan seper-

juangan. Kondisi yang diceritakan Tuminem diiyakan oleh Tukiman, bendahara pengeluaran, ayah 2 anak. Tukiman satu-satunya sumber penghasilan, istrinya tidak bekerja. SK PNS-nya ada di Bank untuk mengambil kredit konsumsi beberapa waktu sebelumnya. Dengan sisa gaji di bawah 1 juta rupiah, maka tambahan penghasilan dari "ceperan"¹² inilah yang menjadi jujukan masuk akal baginya. Seraya tersenyum ringan, Tukiman berujar:

"Sekarang apa-apa mahal, mas. Sekolah, jajan anak, susu anak dan lainnya. Belum lagi *tengka cem-macam* (kebutuhan sosial yang macam-macam). Kalo *gak* ada ceperan dari *gini-gini*, bagaimana bisa pegawai memenuhinya. Tak cukup mas. *Lecek* (bohong) kalau mengandalkan dari gaji *malolo (melulu)*".

Kondisi kesejahteraan PNS di republik ini memang masih menjadi topik utama pembahasan ketika membincang profesionalisme mereka. Jangankan Tukiman yang pegawai di level bawah, Wakil Kepala Kepolisian RI, Komjen Nanan Sukarna melontarkan pernyataan menggelitik di dalam Seminar Nasional Komisi Kejaksaan, Jakarta tanggal 11 Oktober 2012. Nanan dengan lugas mengatakan bahwa penghasilan kecil merupakan salah satu sumber korupsi. Di hadapan peserta seminar, dengan serius, Nanan berujar:

"Angkat tangan yang sudah bersih? Yang hanya hidup dari gaji saja, coba? Jadi, kita enggak usah munafik, termasuk kami kalau hanya dari gaji enggak cukup juga". (*www.Kompas.Com 11 Oktober 2012 dan berita di koran Jawa Pos 12 Oktober 2012*).

"Dana taktis" bagi seluruh pegawai di SKPD ini sebenarnya merupakan jalan yang dibuat sebagai upaya kebersamaan yang dibangun secara komunal di internal SKPD untuk menyelesaikan salah satu masalah krusial: pemenuhan hajat hidup keluarga pegawai. Sutriman, Pengguna Anggaran yang notabene merupakan pimpinan di SKPD ini mengatakan:

9 Beberapa slip/struk gaji beberapa aktor pengelola keuangan SKPD ini yang berhasil kami kumpulkan membenarkan tengara Tuminem ini. Gaji sudah tidak utuh, banyak potongan di sana-sini.

10 "Sekolah" adalah istilah percakapan yang lazim dipergunakan untuk menunjuk kepada penggunaan SK PNS sebagai jaminan pengambilan kredit di lembaga keuangan (Bank)

11 Beberapa peraturan terkait pengelolaan keuangan daerah tidak memperbolehkan SKPD menganggarkan THR dalam RKA/DPA-nya. Kebutuhan yang meningkat pada saat Hari Raya Idul Fitri mengharuskan institusi SKPD ini "dituntut" secara sosial untuk menyediakan tambahan pendapatan bagi pegawai.

12 Istilah "ceperan" adalah kata kondang dalam bahasa pergaulan yang merujuk pada jenis penghasilan tambahan atau sampingan, di luar penghasilan utama yang dilakoni seseorang.

“Pimpinan kantor sangat memahami tentang rendahnya kesejahteraan staf itu. Dan ini berpengaruh terhadap kinerja. Bagaimana staf bisa berkerja dengan tenang jika masih memikirkan kebutuhan keluarganya. Apalagi sekarang kebutuhan hidup naik semua. Kami paham situasi ini karena kami juga pernah jadi staf juga”

Keberadaan “dana taktis” ini adalah sebuah mekanisme prosedural yang “terpaksa” dibuat karena mekanisme resminya terkendala aturan yang kadang tidak memperkenankan adanya. THR, uang lembur malam adalah beberapa jenis penghasilan yang sebenarnya “dibutuhkan” sebagai bentuk apresiasi namun tidak bisa teranggarkan secara formal.

Selain untuk “kesejahteraan” masing-masing personil secara pribadi, ada banyak kebutuhan yang lepas dari mekanisme *budgeter* resmi. Salah satunya adalah penyediaan dana untuk operasional kantor pada saat mekanisme budgeter belum dapat dilaksanakan di awal tahun. Ini biasanya terjadi jika penetapan APBD tahun berjalan berlangsung molor, tidak tepat waktu. Sesuai aturan, seharusnya APBD tahun berjalan ditetapkan paling lambat di akhir tahun sebelumnya. Dalam kondisi tertentu, beberapa kali sempat terjadi adanya kemoloran ini pada tahun-tahun sebelumnya. Dengan demikian, operasionalisasi kantor di awal-awal tahun belum dapat berjalan karena dana resmi APBD belum bisa diakses, sebagai dana talangan.

“Dana taktis” kerap pula dipergunakan untuk membiayai hal-hal yang bersifat insidental. Misalnya saja untuk membantu biaya persalinan, menjenguk keluarga pegawai yang sakit, pemberian santunan kematian keluarga anggota kantor dan ragam aktivitas sosial yang masih berkaitan dengan personil. Termasuk pula di dalamnya, aktivitas untuk membangun kebersamaan dan kekompakan antar anggota. Makan bersama di restoran, wisata bareng ke objek wisata tertentu juga mengakses dana ini.

Kantor juga seringkali dihadapkan pada kondisi yang seringkali tidak bisa terelakkan. Sebut saja permintaan sumbangan. Sumbangan ini dapat berupa kegiatan yang masih ada hubungannya dengan kepentingan pencitraan kantor dalam menjalin relasi sosial dengan lingkungan sekitarnya. Per-

mintaan sumbangan untuk perayaan hari-hari tertentu contohnya. Sekali tempo juga ada permintaan sumbangan untuk pembangunan masjid dan lembaga sosial kemasyarakatan lainnya. Sumbangan lain juga dapat berupa sumbangan untuk kebutuhan pimpinan kantor yang sedang memiliki hajat. Sumbangan jenis-jenis seperti ini terasa sulit untuk diambilkan dari kantong masing-masing pegawai yang gajinya sudah pas-pasan itu. Ini juga tidak dapat dipenuhi melalui anggaran resmi yang tersedia.. SKPD hidup dalam sebuah sistem besar yang di dalamnya mencakup pula urusan sosial ini.

Salah satu “sumbangan” lain yang menarik diantaranya termasuk pula untuk pembahasan anggaran bersama anggota DPRD. Sejatinnya, anggaran untuk pembahasan sebuah rancangan APBD setiap SKPD telah ada secara resmi. Namun dalam praktiknya, tradisi “sumbangan” untuk tujuan “memperlancar” pembahasan anggaran antara SKPD dan anggota DPRD telah menjadi ritual tahunan yang membudaya.

Bentuknya tidak selalu dengan pemberian uang tunai berupa uang saku, uang transportasi dan atau apapun istilahnya yang merujuk itu. Ini bisa pula dengan penambahan-penambahan kegiatan yang sejatinnya tidak menjadi kebutuhan urgen SKPD untuk dianggarkan. “Terpaksa dianggarkan” hanya sekadar mengiyakan “titipan” anggota DPRD terkait pengadaan barang/jasa/modal tertentu.

Salah satu anggota DPRD yang berhasil kami korek informasinya, Tumijo (bukan nama sebenarnya), mengonfirmasi hal ini. Ketika ditanya, apakah benar semua anggota DPRD menggunakan kewenangannya dalam fungsi penganggaran untuk “memasukkan” kegiatan atau CV kepada SPKD-SKPD yang menjadi mitra kerjanya, secara diplomatis, Tumijo berujar:

“Harus diakui, memang ada teman (anggota DPRD lainnya-*pen*) yang begitu. Namun sifatnya hanyalah menanyakan kepada SKPD apa sudah punya pandangan terkait pihak ketiga yang kompeten untuk pengadaan tertentu. Kalau belum, baru kita mengusulkan. Toh nanti SKPD sendiri yang memutuskan. Dan tidak semua anggota seperti itu. Kembali ke individu masing-masing itu, mas. Tidak ada itu minta jatah-jatahan”.

Bingkai Makna Aktor: System Driven (Un) Fraud. Fenomena utama yang menyembul di balik "tirai gelap" pengelolaan keuangan daerah (khususnya di SKPD) ini adalah tentang "dana taktis". Dalam kaitan "kemudahan" pertanggungjawaban penggunaan dana ini, penting digarisbawahi bahwa seluruh SPJ kegiatan selalu disertai dengan dokumentasi yang dipersyaratkan. Bukti-bukti transaksi serta dokumen-dokumen pendukung lainnya selalu (dan harus) klir dan lengkap. Tukiman, Bendahara Pengeluaran, berujar:

"Klir semua SPJ kita, mas. Lengkap semua bukti-buktinya. Karena *kalo nggak*, PPK juga *gak* akan meloloskan buat pencairan dananya. Itu kan diverifikasi semua kelengkapannya. Cuma, *kalo* ditanya apakah semua sama persis dengan yang dibelanjakan, tahu sendirilah.. *wallahu a'lam*. hehehe." (tersenyum simpul)

Ungkapan bernas di atas menegaskan tentang pertanggungjawaban dana yang di atas kertas adalah *clear*. Semua dokumen beserta kelengkapan persyaratannya dapat dipastikan tersedia lengkap, sesuai sistem dan prosedur yang diharuskan. Pertanyaan besar apakah nilai SPJ sesuai fakta realitasnya inilah dijawab secara bersayap. Kalimat "*tahu sendirilah*" dengan ekspresi senyum yang mengiringinya secara implisit adalah pengakuan tentang adanya sesuatu yang tidak sepenuhnya jujur berdasar fakta. *Clear* tapi tidak (sepenuhnya) *clean*, begitu kira-kira ungkapan pemaknaannya. Karyamin, salah seorang PPTK di SKPD dengan nada gusar berujar:

"Jadi PPTK itu jauh lebih susah daripada jadi bendahara. Bagaimana tidak, kita harus memenuhi target pimpinan dan kesejahteraan staf. Jadi PPTK itu harus *pinter-pinter* SPJ. Artinya dapat menyisihkan untuk (dana) taktis".

Frase "*pinter* SPJ" ini menarik untuk diungkap. Dalam penjelasan lebih lanjutnya, Karyamin menjelaskan bahwa PPTK yang memegang kegiatan tidak mungkin meng-SPJ-kan murni sesuai fakta sejatinya 100 persen. Ada kondisi eksternal di luar dirinya yang mengharuskan tersedianya "dana taktis" untuk keperluan kantor beser-

ta penghuninya.

Informan penelitian ini yang bertindak sebagai bendahara pengeluaran dan/atau PPTK yang langsung berhubungan dengan pertanggungjawaban pengeluaran ketika ditanya di sekitar fenomena "dana taktis" ini, seluruhnya secara implisit mengatakan bahwa ini sudah menjadi sistem. Sebuah "budaya". Sebuah tradisi kebiasaan yang telah berlangsung sekian lama demi pemenuhan kas yang diistilahkan "dana taktis". Tersirat ada semacam "tuntutan" untuk melaksanakan kebiasaan yang telah sekian tahun berjalan sebagai sebuah sistem yang terberi, *given*. "Tuntutan" yang pada kesempatan berikutnya ketika diyakini sebagai keharusan akan menjadi sebuah "tuntunan".

Pada saat ditanya tentang tikas *grey area of fraud*, seluruh informan ini, dalam varian bahasa yang berbeda, pun memiliki kesadaran bahwa "ketidaksesuaian" angka ini adalah sebentuk kebohongan, melawan hati nurani yang mewajibkan kejujuran. Simaklah penuturan salah satu PPTK dengan nada gusar, Karyamin:

"Tak perlu ditanya, kita semua sadar bahwa ini tidak sepenuhnya benar secara hari nurani... Tapi bagaimana lagi. Ini sudah menjadi tradisi. Padahal tuntutan macam-macam. Dari mana? THR, Sumbangan untuk macam-macam termasuk untuk pembahasan anggaran dan sebagainya. Juga memikirkan pendapatan tambahan untuk staf. Pokoknya rumit...".

Kastubi, PPTK, yang terkenal tawaduk ini seringkali mengeluhkan "nasibnya" sebagai abdi negara di tengah kungkungan sistem yang bertentangan dengan hati nuraninya. Bapak 4 anak yang dikenal koleganya ahli ibadah ini dengan nada prihatin berujar:

"Iyalah. Kita ini staf di kantor. Ada pimpinan di situ. Juga ada tradisi yang sudah lama berjalan. *Gak* bisa kita jujur 100 persen. Repot jadi bawahan seperti kita ini. Menyiasati anggaran, melayani '*bos-bos*', anggota dewan juga itu banyak maunya.. Capek... Mengharuskan kita banyak *istighfar*. Lebih enak kamu. Jadi dosen, aman!".

Tengok pula pengakuan Kastain, Bendahara Pengeluaran Pembantu:

“Sebenarnya kami juga berat melakukan beberapa SPJ yang *gak* jelas ini. Tapi pimpinan kalau sudah bilang A, kita bawahan ya harus siap memenuhinya dengan cara-cara yang kita mampu. Apa mau kita dipindah¹³ kalau tidak mau ikut budaya ini. Simalakama kita ini...”.

Aktor sebagai bagian dari sistem besar tidak kuasa “melawan” ataupun menolak *grey area* itu pada saat lingkungannya di kantor menganggap itu sudah “budaya”. Di atas semua itu, ketika keseluruhan mekanisme *grey area of fraud* (termanifestasi dalam manajemen “dana taktis” non *budgeter*) itu terindikasi *fraud* (per definisi), namun dilakukan secara sistemik komunal (di dalam sistem dan prosedur yang diketahui bersama, berjamaah), aktor memaknainya bahwa itu bukanlah tindakan penyalahgunaan wewenang (*unfraud*)

Rangkaian pernyataan para aktor pengelola keuangan daerah di SKPD ini tampaknya melegitimasi konsep *Cressey’s triangle of fraud* sebagaimana didedahkan Singleton dan Singleton (2010: 45-46). Bahwa terjadinya sebuah indikasi *fraud* memiliki dimensi *pressure* di situ, khususnya apa yang disebut *work-related pressure*. Dari “tekanan” berkait pekerjaan ini, tersembul pula adanya *financial pressure*, tekanan pemenuhan kebutuhan pegawai yang dalam kesadaran penuhnya merasa pendapatannya tidak mencukupi.

Pilar nomer dua *triangle of fraud* ini, *opportunity* (kesempatan), juga menemukan relevansinya dari temuan ini. Yang mungkin membedakan dengan konsep *opportunity* ala segitiga *fraud* Cressey adalah konteksnya. “Kesempatan” di situs penelitian ini dimiliki para aparaturnya pengelola keuangan daerah secara komunal. Kesempatan yang diketahui, disepakati dan dilakukan bersama oleh segenap aktor pengelola keuangan daerah di SKPD. *Rationalization*-nya juga berkisar di seputar permakluman tentang kondisi kebersamaan yang mengungkungi sistem yang ada.

Rangkaian praktik sistematis oleh aktor pengelola keuangan daerah ini juga mengkonfirmasi tentang tambahan faktor yang digagas Wolfe dan Hermanson dengan

fraud diamond-nya (2004), yaitu aspek *capability*. Kapabilitas untuk melakukan tindakan yang masuk dalam wilayah “abu-abu” tentang *fraud* ini jelas dimiliki para aktor ini. Di tangan merekalah segenap prosedur dan mekanisme pengelolaan keuangan daerah ini ditentukan.

Dengan demikian, jika ditelaah secara jernih, temuan dari pemaknaan aktor ini ada yang sedikit berbeda dengan konsepsi *fraud triangle* Donal Cressey dan *fraud diamond* Wolfe dan Hermanson. Konsepsi *fraud triangle* dan *fraud diamond* lahir dari alam dan budaya barat yang kental nuansa individualismenya. Karakteristik *fraud* yang dikonsepsikan merunut kepada tindakan persona-persona secara individualistik. Adapun situs penelitian ini berlokasi di Indonesia yang semangat gotong royongnya tinggi. Lebih-lebih Madura, tempat situs ini berada. Rifai (2007:360-361) mengatakan bahwa sekalipun tingkat kemandirian orang Madura relatif tinggi, namun kesadaran akan kebutuhan kerjasamanya juga kental¹⁴. Begitu jelas terlihat bahwa nuansa kolektivitasnya lebih tercermin dari ungkapan-ungkapan para informan.

Ketika dibenturkan dengan konsepsi umum *fraud*, pemaknaan para aktor pengelola keuangan daerah di level SKPD yang menjadi informan penelitian ini tetap berada di wilayah *grey area*, mutitafsir. *Fraud* yang secara sifat identik dengan *covert* dan *hidden* (Bayou dan Reinstein 2001) terbantahkan dalam mekanisme pengelolaan “dana taktis” ini. Baik cara perolehan (*cash inflow*) maupun pemanfaatan/peruntukan (*cash outflow*), mekanisme non-budgeter ini diketahui, dilakukan dan dipertanggungjawabkan bersama-sama.

Semua level pengelola keuangan di SPKD, mulai staf hingga pimpinan, mafhum adanya prosedur “penyisihan” yang sejatinya bernuansa ketidakjujuran ini (salah satu aspek *fraud* juga). Bahkan untuk tata cara perolehan dan pengumpulan “dana taktis”, pihak ketiga/rekanan yang digandeng oleh SKPD dalam pekerjaan pengadaan pun tahu sama tahu. Walaupun mungkin ada ketidakrelaan dari pihak ketiga karena adanya “pembagian (*sharing*) keuntungan”, ketika hal ini dianggap sebagai sesuatu yang telah menjadi rahasia umum (diketahui bersama),

13 Kalimat “dipindah” ini memiliki konotasi sebagai mutasi (“pembuangan”) pegawai ke tempat yang terpencil, kurang menyenangkan, jauh dari keramaian serta deskripsi lain yang berbau “negatif”.

14 Ada *parebasan* Madura yang terkenal dalam hal kebersamaan kolektif ini: *tadha’ oreng jharepen eser-rop dhibi’*, tiada orang yang dapat meniup sendiri matanya tatkala *kelilipan*.

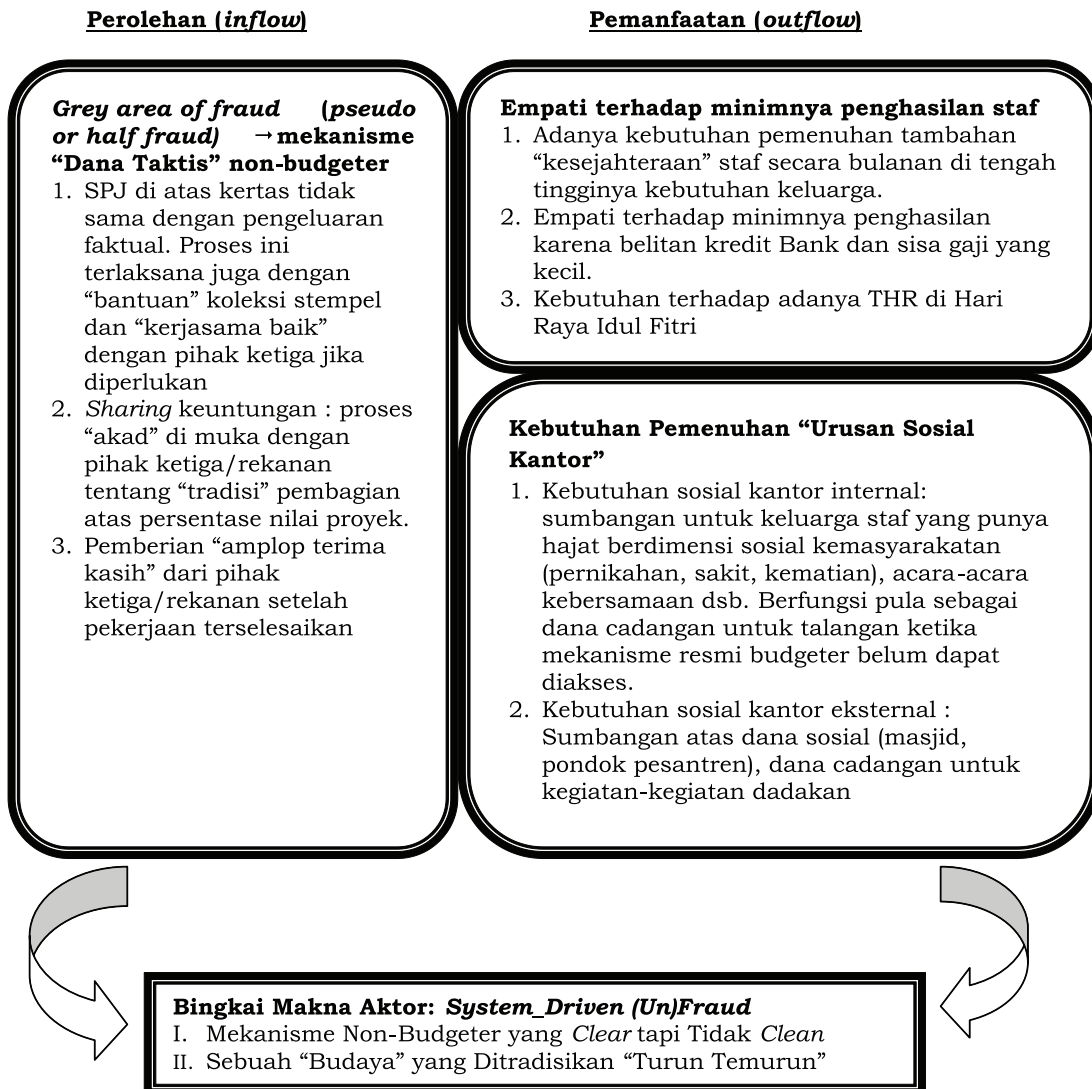
unsur *covert* dan *hidden* pun lagi-lagi tidak dapat dibuktikan. Inilah yang menyembul-kan multitafsir atas perbuatan mana yang nyata-nyata tergolong indikasi *fraud* murni (*real or pure fraud*) atau masih remang-re-mang (*half fraud or pseudo fraud*). Risalah temuan dan pemaknaan aktor atas “*grey area of fraud*” pengelolaan keuangan daerah pada situs penelitian ini tersaji pada Gam-bar 3.

SIMPULAN

Ada ragam potret buram yang menye-ruak di tengah idealitas desentralisasi keku-asaan dalam bingkai otonomi daerah. Fenomena yang diceritakan pada SKPD ini meru-

pakan pengungkapan gambaran secara in-duktif terkait sisi lain pengelolaan keuangan daerah. Ada praktik pengelolaan keuangan SKPD yang ketika dibenturkan dengan teminologi *fraud* yang ada dapat dikategorikan wilayah abu-abu dalam kaitannya dengan indikasi *fraud (grey area of fraud)*.

Secara prosedural legal formal admi-nistratif, dapat dikatakan bahwa secara umum, pengelolaan keuangan daerah pada situs penelitian ini telah memenuhi seluruh ketentuan yang berlaku. Tahapan pengelo-laan yang dimulai dari perencanaan, pelak-sanaan (penatausahaan keuangan) hingga akuntansi dan pelaporan keuangan pada SKPD ini berjalan taat asas legal. Bukti-buk-



Gambar 3
Risalah Temuan dan Pemaknaan Aktor:
Mekanisme “Dana Taktis”, sebuah System-Driven (Un)Fraud
 (sumber : data dan informasi diolah)

ti formal terdokumentasi dengan baik sesuai alur proses yang ditetapkan. Setiap aparatur yang diamanahi menjadi pelaksana pengelolaan keuangan daerah menjalankan fungsinya dalam *day to day operation* dalam sebuah kerjasama yang baik. Terbukti, seluruh kegiatan yang direncanakan di dalam APBD dapat terlaksana baik dengan penyerapan anggaran juga relatif tinggi setiap tahunnya.

Namun di balik bentuk *form* yang sudah memenuhi kaidah legal formal, secara substansi, pengelolaan keuangan daerah di SKPD yang menjadi *locus* penelitian ini menyisakan tafsir yang berada di wilayah abu-abu terkait *fraud* secara esensialnya. Merujuk pada definisi tersebut di atas, pengelolaan keuangan daerah di SKPD ini menyembulkan wilayah penafsiran tentang adanya usaha indikasi *fraud* disana. Bentuknya adalah “penyisihan” dana yang bersumber dari berbagai kegiatan SKPD yang dikelola menjadi sebuah “dana taktis”. Semua dana kegiatan dipertanggungjawabkan secara *form* di atas kertas klir pada angka di kisaran anggaran yang tertera di DPA. Padahal, secara substansi, sebagian besar (untuk tidak mengatakan seluruhnya) dana yang dibelanjakan tidak persis sama dengan yang tertera. *Form over substance*.

“Dana taktis” ini dikelola untuk berbagai kebutuhan yang terkait operasional kantor di luar yang sudah teranggarkan (*non-budgetair*). Rentang peruntukannya cukup luas, mulai fungsi sebagai tambahan kesejahteraan pegawai di lingkungan SKPD (ada empati terkait minimnya penghasilan), pemenuhan permintaan sumbangan sosial atas nama kantor, hingga hal-hal bersifat “abu-abu” yang masih ada hubungannya dengan SKPD (pemenuhan kebutuhan sosial kantor).

Berdasarkan pemaknaan para aktor, walau secara inheren, mekanisme “dana taktis” ini mengandung unsur ketidakjujuran penyajian, aktor memaknainya bukanlah sebuah bentuk *fraud* sepenuhnya. Pelbagai tindakan yang berporos pada mekanisme “dana taktis” ini adalah sebuah tradisi yang diketahui bersama sebagai sebuah bentuk sistem birokrasi kantor. Inilah yang diistilahkan *system-driven (un)fraud*. Bahwa seluruh tindakan di area “sisi gelap” bergradasi abu-abu ini, dalam pemaknaan aktor, walau seluruhnya tidak mengakui sebagai sebuah tindakan yang benar, namun bukanlah bentuk yang termasuk konsepsi *fraud*. Pemaknaan bukan *fraud* (*un-fraud*) ini berangkat

dari pemahaman bahwa tindakan-tindakan tersebut (yang berporos pada mekanisme “Dana Taktis”) adalah dorongan sistem, kultur birokrasi turun temurun dan diketahui serta dilakukan bersama-sama sebagai satu jamaah. Sebuah orkestrasi “sumbang” yang dimainkan bersama satu kantor dan pihak luar yang terkait.

Temuan induktif dari lapangan ini pada akhirnya memang menyisakan perdebatan, apakah penafsiran *unfraud* ini dapat diterima secara logika umum di tengah terus gencarnya kampanye pemberantasan korupsi di Indonesia. Sebuah multitafsir yang perlu diselesaikan, serta dicarikan solusi konkritnya. Atas nama apapun, mari kitaembalikan tatanan berbangsa, khususnya dalam rangka pengelolaan keuangan negara/daerah sebagai ladang menyemaikan kasih sayang dan rahmat Allah pada bumi ini. Multitafsir ini pada akhirnya yang sejati kita tumpukan atas nama Tuhan saja, Ia Yang Maha Benar Penafsirannya, sebagaimana sajak KH. Mustofa Bisri (Gus Mus) berikut ini:

Sajak Atas Nama

ada yang atas nama Tuhan
melecehkan Tuhan
ada yang atas nama negara
merampok negara
ada yang atas nama rakyat
menindas rakyat
ada yang atas nama kemanusiaan
memangsa manusia
ada yang atas nama keadilan
meruntuhkan keadilan
ada yang atas nama persatuan
merusak persatuan
ada yang atas nama perdamaian
mengusik kedamaian
ada yang atas nama kemerdekaan
memasung kemerdekaan

maka atas nama apa saja atau
siapa saja
kirimanlah laknat kalian
atau atas nama Ku
perangilah mereka dengan kasih
sayang

DAFTAR RUJUKAN

- Abdullah, S. dan J. A. Asmara. 2006. Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah :Bukti Empiris

- atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik. *Prosiding Simposium Nasional Akuntansi IX* Padang, 23-26 Agustus.
- Andrianto, N. dan L. P. Johansyah. 2010. *Korupsi di Daerah: Modus Operandi dan Peta Jalan Pencegahannya*. Surabaya. Putra Media Nusantara,
- Anonim. 2008. "Otonomi Tak Ubah Kinerja Pemerintah Daerah: Jajak Pendapat "Kompas", Harian "Kompas", Senin 28 April.
- Anonim. 2012. "Meningkatkan Pengelolaan Keuangan Daerah". *Posting* 7 September 2011 www.Pajak.Go.Id. diunduh tanggal 20 Mei 2012
- Anonim. 2012. Hapsem I/2010: 32 LKPD Mendapat Opini WTP, 4 Oktober 2011. *batamonline.Com* diunduh tanggal 20 Mei 2012.
- Anonim. 2012. *Kita Harus Tetap Hidup Bersama: Pancasila Fondasi Bangsa*, Headline Harian "Kompas", 1 Juni.
- Association of Certified Fraud Examiner/ACFE, AICPA dan IIA Team. 2010. *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide*. USA.
- Association of Certified Fraud Examiner/ACFE. 2010. *Report to The Nation on Occupational Fraud and Abuse: 2010 Global Fraud Study*. USA.
- Achsin, M. 2010. Visum Akuntansi Forensik dalam Tindak Pidana Korupsi. *Disertasi*, tidak dipublikasikan. Pascasarjana Program Doktor Ilmu Akuntansi, Universitas Brawijaya, Malang.
- Albrecht, W. S, C. C Albrecht, C. O Albrecht dan M. Zimbelman. 2009. *Fraud Examination, third Edition*, South Western, a part of Chengeange Learning, USA.
- Bayou, M. E dan A. Reinstein. 2001. "A Systemic View of Fraud Explaining Its Strategies, Anatomy And Process". *Critical Perspectives on Accounting* Vol. 12, hal 383-403.
- Brucker, W. G dan J. E Rebelle. 2010. "Fraud at A Public Authority". *Journal of Accounting Education* Vol. 28. Hal 26-37.
- Burrell, G and G. Morgan. 1979. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. England. reprinted by Arena, Ashgate Publishing Limited,
- Chua, W. F. 1986. "Radical Developments in Accounting Thought". *The Accounting Review*, Vol. LXI, No.4, Oktober, hal 601-632.
- Cresswell, J. W, 2007. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*, USA. Sage Publication,
- Djamhuri, A. 2010. *A Case Study of Governmental Accounting and Budgeting Reform A Local Authority in Indonesia: An Institutional Perspective*. Lambert Publishing, Jerman.
- Djamhuri, A. 2012. Ilmu Pengetahuan Sosial dan Berbagai Paradigma dalam Kajian Akuntansi. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma* Vol. 2 No. 1 April 2011 hal. 147-185.
- Grabosky, P. N. 2003. *Controlling Fraud, Waste, and Abuse in the Public Sector*. Australian Institute of Criminology. Australia.
- Hasiara, L. O. 2012. "Sikap dan Perilaku Aparatur sebagai Mediator dalam Penyusunan KUA dan PPAS". *Jurnal Akuntansi Multiparadigma* Vol. 2 No. 3, Desember 2011 hal. 510-530.
- Jayeng, R. E. 2011. Mencegah Daerah Bangkrut, *Harian Kontan*. edisi 16 Mei 2011.
- KPK RI - Tim Penyusun. 2006, *Memahami untuk Membasmi: Buku Panduan untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Agustus 2006, Jakarta.
- KPK RI - Tim Penyusun Laporan Tahunan. 2010, *Laporan Tahunan 2010, Komisi Pemberantasan Korupsi*, Desember 2010, Jakarta.
- Mulawarman, A. D. 2010. "Integrasi Paradigma Akuntansi: Refleksi atas Pendekatan Sosiologi dalam Ilmu Akuntansi". *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, Vol.1, No.1 April, hal.155-171.
- Muzir, R. M. 2010. *Hermeneutika Filosofis Hans-Georg Gadamerian*. Jogjakarta. Ar-Ruzz Media.
- Razak, A., U. Ludigdo, EG. Sukoharsono dan A. Thoyib. 2011. "Perilaku Kuasa Eksekutif dan Legislatif dalam Proses Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah: Perspektif Interaksionisme Simbolik". *Jurnal Akuntansi Multiparadigma* Vol. 2 No. 3, Desember 2011 hal. 492-509.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- Republik Indonesia, Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, (sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri 59 tahun 2007 dan Permen-dagri No. 21 tahun 2011).
- Rifai, M. A. 2007. *Manusia Madura: Pembawaan, Perilaku, Etos Kerja, penampilan dan Pandangan Hidupnya; seperti Dicitrakan Peribahasanya*. Jogjakarta. Pilar Media.
- Setiawan, A. R. 2011. "Tinjauan Paradigma Penelitian: Merayakan Keragaman Pengembangan Ilmu Akuntansi". *Jurnal Akuntansi Multiparadigma* Vol. 2 No. 3, hal. 531-540.
- Silverstone, H. dan M. Sheetz. 2007. *Forensic Accounting and Fraud Investigation for Non-Experts, second edition*. USA. John Wiley & Sons,
- Singleton, T. dan A. Singleton. 2010. *Fraud Auditing and Forensic Accounting*, USA. John Wiley & Sons,
- Stalebrink, O. J dan J. F. Sacco. 2007. Rationalization Of Financial Statement Fraud In Government: An Austrian Perspective, *Critical Perspectives on Accounting* Vol. 18, pp. 489-507.
- Sudarma, M. 2010, Paradigma Penelitian Akuntansi dan Keuangan, *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, Vol.1, No.1, April, hal.97-108.
- Wolfe, D. T dan D. R. Hermanson . 2004. The Fraud Diamond: Considering The Four Element of Fraud. *The CPA Journal*. Desember 2004, pp. 38-42.