



## **ANALISIS POLA PENYELEWENGAN BEBAN PERJALANAN DINAS PADA KEMENTERIAN DI INDONESIA TAHUN 2015-2017**

Irfan Jeremi  
Universitas Indonesia  
Dyah Setyaningrum  
Universitas Indonesia

Alamat Korespondensi: irfanjeremi@gmail.com, dsetyani@ui.ac.id

### **ABSTRACT**

*This study aims to analyze the pattern of official travel misappropriation, especially related to the pattern of the type of case that usually occurred, the misappropriation causes, and the follow-up process for recommendation given. The research samples are all ministries in Indonesia in the year of 2015-2017. The method used in this study is mixed method, which is a combination of quantitative and qualitative methods. The quantitative method's purpose is to find the pattern from the type of case in general, then choosing and detailing the type of case with the greatest number of findings. The qualitative method's purpose is to deepen the information related to the type of case studied. The result of this study shows that the type of case with the greatest findings is granting travel expenses not according to regulations. That case happened because the implementation of the functions and responsibilities of the officers who have a role in the payment and reporting process for official travel are not optimal. The solution to this problem is optimizing officers' roles through the implementation of three lines of defense.*

### **KATA KUNCI:**

travel expenses, per diem, misappropriation, agency problem, three lines of defense, ministries

### **ABSTRAK**

Studi ini bertujuan untuk menganalisis pola penyelewengan beban perjalanan dinas, khususnya dalam hal pola jenis kasus yang sering terjadi, penyebab terjadinya penyelewengan, serta tindak lanjut atas rekomendasi yang diberikan. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah seluruh kementerian di Indonesia dalam periode tahun 2015-2017. Penelitian ini menggunakan metode campuran, yaitu gabungan antara metode kuantitatif dan kualitatif. Metode kuantitatif bertujuan untuk menemukan pola jenis kasus secara keseluruhan serta memilih dan merinci jenis kasus dengan jumlah temuan terbesar. Metode kualitatif bertujuan untuk memperdalam informasi terkait jenis kasus yang diteliti. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola jenis kasus terbesar dalam penyelewengan perjalanan dinas adalah penggunaan tarif perjalanan dinas tidak sesuai ketentuan. Pola jenis kasus tersebut dapat terjadi disebabkan oleh pelaksanaan fungsi dan tanggung jawab yang tidak optimal dari petugas-petugas yang berperan dalam proses pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas. Solusi untuk mengatasi masalah tersebut adalah penguatan pelaksanaan peran yang optimal melalui penerapan model tiga lini pertahanan.

### **KLASIFIKASI JEL:**

H83 - Public Administration; Public Sector Accounting and Audits

### **CARA MENGUTIP:**

Jeremi, I. & Setyaningrum, D. (2020). Analisis pola penyelewengan beban perjalanan dinas pada kementerian di Indonesia tahun 2015-2017. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 5(4), 255-272.

## 1. PENDAHULUAN

Perjalanan dinas adalah salah satu pos pengeluaran yang paling sering mengalami penyelewengan di pemerintahan. Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2016-2018 ditemukan bahwa terdapat peningkatan jumlah nominal kerugian yang ditimbulkan oleh penyelewengan beban perjalanan dinas (lihat gambar 1). Jika dibandingkan dengan nominal total kerugian atas penyelewengan beban negara secara keseluruhan, kerugian atas perjalanan dinas terus mengalami peningkatan, yaitu dari 3,32% di tahun 2015 meningkat hampir dua kali lipat menjadi 5,67% di tahun 2017. Jika dilihat dari besaran nilai penyelewengan yang terjadi di tahun 2017, totalnya berjumlah Rp. 43,6 milyar dan terjadi di 36 Kementerian/Lembaga (K/L). Kementerian PDPT, Kemendikbud dan Kementerian Pertahanan adalah tiga K/L dengan nilai penyelewengan tertinggi. Penyelewengan yang dilakukan terkait belanja perjalanan dinas belum sesuai ketentuan/kelebihan pembayaran, bukti pembayaran tidak sesuai dengan kondisi riil dan permasalahan pertanggungjawaban.

Pemerintah telah berupaya untuk mengatasi kondisi tersebut. Sejak masa reformasi, pemerintah sangat aktif dalam memperbaiki sistem anggaran negara melalui penerbitan serangkaian peraturan. Selain perbaikan peraturan anggaran secara umum, pemerintah telah menerbitkan peraturan spesifik terkait perjalanan dinas. Peraturan tersebut telah memuat mekanisme alur pembayaran dan pertanggungjawaban yang ketat, ditandai oleh ketentuan persyaratan dokumen dan proses pengujian dokumen secara berlapis oleh pejabat-pejabat terkait.

Akan tetapi, penerbitan serangkaian peraturan tersebut belum dapat mengatasi penyelewengan yang terjadi. Kegagalan ini terjadi karena tindakan penyelewengan anggaran perjalanan dinas sudah menjadi budaya dikalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) selaku pengguna anggaran (Mohamad, 2013). Mahfudin (2018) dalam penelitiannya menemukan adanya sebuah pemahaman keliru yang berkembang di dalam Kementerian/Lembaga di Indonesia. Pemahaman tersebut menyatakan bahwa uang perjalanan dinas merupakan unsur penambah penghasilan.

Di tengah permasalahan yang terjadi, penelitian yang membahas mengenai perjalanan dinas masih sangat jarang dilakukan di Indonesia. Penelitian ini penting dilakukan salah satunya merujuk pada temuan Mahfudin (2018) yang menyatakan bahwa pelaksanaan perjalanan dinas memiliki pengaruh yang signifikan terhadap

pencapaian kinerja (*output*) yang diharapkan dari pelaksanaan suatu program. Semakin efektif dan efisien penggunaan anggaran perjalanan dinas, maka semakin tinggi juga pencapaian kinerja yang diharapkan.

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis pola kasus, penyebab dan tindak lanjut atas kasus penyelewengan beban perjalanan dinas di seluruh kementerian tahun 2015-2017. Lebih lanjut, penelitian juga bertujuan memberikan saran pada pemerintah untuk mengatasi penyelewengan pada perjalanan dinas.

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam memperkaya literatur penelitian terkait perjalanan dinas melalui analisis pola dan penyebab kasus penyelewengan perjalanan dinas sekaligus memberikan usulan solusi untuk mengatasinya. Hal ini akan berdampak pada terciptanya penggunaan anggaran yang lebih efektif dan efisien sehingga dapat mendukung pencapaian kinerja dalam sistem anggaran berbasis kinerja yang lebih baik di masa mendatang.

## 2. LANDASAN TEORI

### 2.1. Teori Keagenan

Teori Keagenan (*Agency Theory*) merupakan teori yang menjelaskan tentang hubungan keagenan dimana salah satu pihak, yaitu prinsipal (*principal*), mengikat kontrak dengan pihak lainnya, yaitu agen (*agent*), untuk melakukan suatu tindakan atas nama prinsipal (Jensen & Meckling, 1976). Sebagai akibat dari hubungan ini, prinsipal akan mendelegasikan sebagian dari proses pengambilan keputusan kepada agen. Dalam teori keagenan, prinsipal mengekspektasikan agen bertindak dan mengambil keputusan untuk kepentingan/keuntungan prinsipal (Abdullah & Valentine, 2009). Namun, seringkali agen membuat keputusan yang tidak memaksimalkan keuntungan prinsipal (Padilla, 2000). Abdullah dan Valentine (2009) menyatakan bahwa agen seringkali lebih mementingkan keuntungan pribadi, memiliki perilaku oportunistik, serta gagal menyelaraskan antara keinginan prinsipal dan keinginan agen. Kondisi inilah yang disebut masalah keagenan (*Agency Problem*). Asumsi dasar dari masalah keagenan adalah terdapat perbedaan kepentingan yang dimiliki antara prinsipal dan agen (Hill & Jones, 1992).

Dalam konteks pemerintahan, khususnya perjalanan dinas, salah satu alasan penyelewengan dapat terjadi adalah akibat lemahnya kontrol. Skage, Søreide, dan Tostensen (2015) menjelaskan bahwa lemahnya kontrol dilandasi oleh masalah keagenan, dimana manajer (prinsipal) hanya memiliki sedikit informasi terkait dengan aktivitas

stafnya (agen). Hal ini menyebabkan staf dapat melakukan penyelewengan yang menguntungkan dirinya. Salah satu contoh lemahnya kontrol adalah pelaksana perjalanan dinas memiliki celah untuk memalsukan tanda terima dan memproduksi bukti kehadiran yang palsu. Solusi yang dapat diambil untuk mengatasi masalah ini adalah mengadopsi sistem monitoring yang lebih baik dan/atau skema insentif sehubungan dengan performa staf (Skage, Søreide, & Tostensen, 2015).

## 2.2. Perjalanan Dinas

Alur pembayaran perjalanan dinas dibagi menjadi dua, yaitu perjalanan dinas dalam negeri dan perjalanan dinas luar negeri. Secara umum, baik perjalanan dinas dalam negeri maupun luar negeri memiliki alur pembayaran yang sama. Perbedaan hanya muncul dalam hal dokumen yang diberikan sebelum perjalanan dinas dilakukan. Alur ini dapat dilihat pada PMK No. 190/PMK.05/2012 dan PMK No. 113/PMK.05/2012 untuk perjalanan dinas dalam negeri, serta PMK No. 160/PMK.05/2015 dan PMK No. 164/PMK.05/2015 untuk perjalanan dinas luar negeri.

Alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas digambarkan melalui gambar 2. Di dalam alur ini dijelaskan mengenai pihak yang terlibat serta peran dari masing-masing pihak tersebut. Peran pertama dalam alur ini adalah penetapan pelaksanaan perjalanan dinas yang dikerjakan oleh Kepala Satuan Kerja (KPA) dibantu oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Peran kedua adalah pelaksanaan serta penyerahan pertanggungjawaban perjalanan dinas yang dikerjakan oleh pegawai yang diutus (pelaksana perjalanan dinas). Peran ketiga adalah verifikasi atas bukti pertanggungjawaban yang dikerjakan oleh PPK dan Pejabat Penanda Tangan Surat Perintah Membayar (PPSPM). Peran terakhir adalah pencairan dan pendistribusian uang perjalanan dinas kepada pelaksana yang dikerjakan oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) melalui Bank Operasional terkait, serta dibantu oleh Bendahara Pengeluaran.

Salah satu tujuan penetapan alur di atas adalah untuk memastikan belanja perjalanan dinas dialokasikan secara tepat sasaran, sehingga mencegah terjadinya penyelewengan. Namun, nyatanya belanja perjalanan dinas masih sering kali tidak digunakan secara efektif dan efisien. Sebagai contoh, Mahfudin (2018) menemukan bahwa sering kali terdapat uang saku perjalanan dinas berlebih yang dibawa pulang ke rumah oleh pelaksana perjalanan dinas.

Permasalahan penyelewengan belanja perjalanan dinas tidak hanya terjadi di Indonesia. Penelitian Skage, Søreide, dan Tostensen (2015) di

tiga negara berkembang lainnya, yaitu Ethiopia, Tanzania, dan Malawi juga menemukan bahwa pegawai pemerintahan pada negara-negara tersebut cenderung menyalahgunakan *per diem* (*non-salary daily allowances*) sebagai alat untuk menambah penghasilan mereka. Hasil ini juga didukung oleh temuan Vian et al. (2012) dalam penelitiannya terhadap pegawai pemerintahan dan NGO sektor kesehatan di Malawi dan Uganda bahwa pegawai seringkali memanipulasi *per diem* guna memaksimalkan pendapatan yang dihasilkan melalui kegiatan tersebut.

## 2.3. Tiga Lini Pertahanan

Salah satu model yang dapat memperkuat fungsi pengawasan dalam organisasi adalah model tiga lini pertahanan (*three lines of defense*). Premis dari model tiga lini pertahanan adalah setiap bagian dari manajemen memiliki peran yang jelas dan spesifik dalam mengelola risiko. Ketika masing-masing lini mengerjakan perannya dengan efisien, kemungkinan risiko tersebut tidak terdeteksi dan memberikan kerugian dalam organisasi dapat diminimalkan semaksimal mungkin (Luburic, Perovic, & Sekulovic, 2015).

Menurut the Institute of Internal Auditors (2013) lini pertahanan dapat dibagi menjadi tiga tingkatan. Lini pertahanan pertama (*first line of defense*) berfungsi sebagai pihak yang memiliki dan mengelola risiko. Lini ini juga berfungsi untuk mengimplementasikan tindakan korektif guna memperbaiki kekurangan dalam proses dan kontrol di dalam organisasi. Peran lini ini dimiliki oleh pihak operasional. Lini pertahanan kedua (*second line of defense*) berfungsi memastikan lini pertahanan pertama telah dirancang dengan tepat, sesuai dengan kebutuhan, serta beroperasi sebagaimana yang diharapkan. Selain fungsi pengawasan, lini kedua juga dapat melakukan intervensi terhadap proses organisasi. Peran lini ini dimiliki oleh manajemen. Lini pertahanan ketiga (*third line of defense*) berfungsi memberikan jaminan (*assurance*) komprehensif berdasarkan independensi yang tinggi dan objektivitas di dalam organisasi. Peran lini ini dimiliki oleh Audit Internal. Audit internal memberikan jaminan terkait dengan efektivitas tata kelola perusahaan, manajemen risiko, serta kontrol internal.

Selain dari ketiga lini tersebut, model tiga lini pertahanan juga menekankan tentang pentingnya keberadaan pihak eksternal, seperti auditor eksternal, regulator, dan badan eksternal lainnya, dalam mendukung keseluruhan tata kelola serta kontrol organisasi. Jika seluruh badan eksternal berkoordinasi secara efektif, badan eksternal tersebut dapat dianggap sebagai tambahan lini pertahanan yang berfungsi untuk menyediakan *assurance* bagi organisasi.

## 2.4. Penelitian Terdahulu

Pengalokasian belanja perjalanan dinas yang efektif dan efisien memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pencapaian kinerja (*output*) yang diharapkan dari suatu program. Namun, pada pelaksanaannya di Indonesia, uang perjalanan dinas masih seringkali diselewengkan menjadi alat untuk mendapatkan penghasilan tambahan (Mahfudin, 2018). Tidak hanya di Indonesia, penelitian Skage, Søreide, dan Tostensen (2015) serta Vian et al. (2012) menunjukkan bahwa *per diem (non-salary daily allowances)* cenderung disalahgunakan sebagai alat untuk menambah penghasilan di beberapa negara berkembang lainnya (Penelitian terdahulu terkait dengan perjalanan dinas secara lebih rinci dijelaskan dalam tabel 1).

Kondisi tersebut dapat dijelaskan melalui teori keagenan. Abdullah dan Valentine (2009) menjelaskan bahwa masalah keagenan timbul ketika agen lebih mementingkan keuntungan pribadi. Tindakan pelaksana perjalanan dinas (agen) yang menganggap uang perjalanan dinas sebagai penghasilan tambahan merupakan salah satu bentuk mementingkan keuntungan pribadi. Salah satu solusi yang dapat digunakan untuk mengatasi masalah keagenan adalah menciptakan sistem pengawasan yang lebih baik. Model tiga lini pertahanan merupakan salah satu bentuk model yang dapat memperkuat fungsi pengawasan (*The Institute of Internal Auditors*, 2013).

## 3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode campuran (*mixed method*) dengan pendekatan eksploratori (*the explanatory design*). Clark dan Creswell (2008) menjelaskan bahwa terdapat beberapa variasi model dalam pendekatan *the explanatory design*. Variasi model yang digunakan dalam penelitian ini adalah *the follow-up explanation model*. Dalam model ini, pihak yang meneliti mengidentifikasi hasil analisis kuantitatif yang memerlukan penjelasan tambahan, lalu mengumpulkan data kualitatif yang dapat membantu menjelaskan temuan kuantitatif tersebut. Model ini digambarkan lebih rinci melalui gambar 3. Dalam penelitian ini, metode analisis kuantitatif yang digunakan adalah analisis deskriptif. Sumber data yang digunakan dalam analisis kuantitatif adalah IHPS I dan II serta LHP BPK tahun 2016-2018. Kemudian, metode analisis kualitatif yang digunakan adalah wawancara.

Tahapan analisis data yang dilakukan digambarkan melalui gambar 4. Penjelasan lebih lanjut atas tahapan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi dan mengumpulkan kasus-kasus yang berkaitan dengan perjalanan dinas dari LHP BPK menggunakan fitur pencarian kata. Kata kunci yang digunakan untuk menemukan kasus-kasus tersebut adalah "perjalanan" dan "perjalanan dinas".
2. Mengklasifikasikan kasus-kasus yang telah terkumpul ke dalam kelompok-kelompok berdasarkan kesamaan karakteristik. Penelitian ini menggunakan NVivo, yaitu *software* pengolahan data kualitatif, guna mempermudah pengklasifikasian.
3. Memilih kasus dengan jumlah temuan terbanyak sepanjang tahun 2015-2017 untuk kemudian dianalisis lebih dalam.
4. Kasus yang telah dipilih kemudian dibagi berdasarkan jenis perjalanan dinas, dengan pembagian antara lain perjalanan dinas dalam negeri dan perjalanan dinas luar negeri.
5. Setelah dibagi menjadi dua bagian, kasus yang telah dipilih dirinci berdasarkan komponen biaya, antara lain uang harian, biaya transportasi, biaya penginapan, uang representasi, sewa kendaraan dalam kota, biaya menjemput/mengantar jenazah. Data yang diisi ke dalam kolom rincian antara lain besaran nominal penyelewengan, jumlah satuan kerja yang terlibat, jumlah kegiatan yang digunakan dan jenis kegiatan yang digunakan.

Selain membuat rincian diatas, penelitian ini juga mengidentifikasi komponen lain dari kasus yang telah dipilih, antara lain penyebab terjadinya kasus dan tindak lanjut atas rekomendasi BPK terkait kasus tersebut. Jenis tindak lanjut yang tersedia antara lain telah sesuai, belum sesuai, belum ditindaklanjuti, tidak dapat ditindaklanjuti, dan tanpa keterangan.

Seluruh proses perincian data-data kasus dilakukan secara manual menggunakan Excel.

### 3.1. Analisis Pendukung: Wawancara

Kriteria pemilihan responden untuk wawancara adalah kementerian dengan jumlah temuan paling sedikit pada jenis kasus yang diteliti. Kriteria tersebut ditetapkan karena wawancara bertujuan untuk mengetahui tindakan yang telah dilakukan oleh kementerian terkait dalam mencegah kasus tersebut terjadi. Kementerian yang dipilih berdasarkan kriteria tersebut adalah Kementerian Perhubungan. Narasumber dalam wawancara ini adalah Bendahara Pengeluaran dan Staf Perbendaharaan Satuan Kerja selaku pihak yang berperan dalam proses pembayaran dan pertanggungjawaban belanja perjalanan dinas.

## 4. HASIL PENELITIAN

### 4.1. Pola Kasus, Penyebab dan Tindak Lanjut atas Kasus Penyelewengan Beban Perjalanan Dinas

Pelanggaran atas beban perjalanan dinas memiliki beberapa jenis tindakan yang terus-menerus terjadi selama periode 2015-2017. Tindakan-tindakan tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam 8 jenis kasus sebagaimana yang tertera dalam tabel 2.

Secara statistik, jumlah temuan berdasarkan masing-masing jenis kasus dapat dilihat pada gambar 5. Melalui gambar tersebut, dapat diketahui bahwa jumlah temuan terbanyak sepanjang periode 2015-2017 dimiliki oleh jenis kasus 2, yaitu penggunaan tarif perjalanan dinas yang tidak sesuai ketentuan. Selain memiliki jumlah temuan terbanyak sepanjang 2015-2017, jumlah kementerian yang melakukan penyelewengan jenis kasus 2 juga menempati peringkat teratas jika dibandingkan dengan jenis kasus lainnya. Terdapat 14 kementerian di tahun 2015 dan 16 kementerian di tahun 2016-2017 yang ditemukan melakukan penyelewengan jenis kasus 2.

#### 4.1.1. Pola Kasus Penyelewengan: Tarif Tidak Sesuai Ketentuan

Secara keseluruhan, penyelewengan berupa tarif perjalanan dinas yang tidak sesuai dengan ketentuan (jenis kasus 2) memiliki total nominal penyelewengan yang meningkat cukup signifikan (114%) dari tahun 2015 ke 2016, diikuti dengan sedikit penurunan (17%) di tahun 2017. Hal ini dapat dilihat melalui gambar 6.

Jenis kasus 2 dapat dirinci ke dalam 3 bagian, antara lain:

1. Sub jenis kasus 2A, yaitu pembayaran melebihi tarif Standar Biaya Masukan (SBM).
2. Sub jenis kasus 2B, yaitu kelebihan pembayaran uang harian pada perjalanan dinas luar negeri yang seharusnya dibayarkan maksimal hanya sebesar 40% dari biaya yang seharusnya.
3. Sub jenis kasus 2C, yaitu pemberian uang harian sebesar 100% di saat biaya akomodasi ditanggung oleh penyelenggara, di saat ketentuan yang berlaku menyatakan biaya paling tinggi yang dapat diberikan adalah 30% dari biaya yang seharusnya.

Terkait dengan penyelewengan sub jenis kasus 2A, lebih dari 60% nominal penyelewengan

sejak tahun 2015 terjadi pada perjalanan dinas dalam negeri (lihat gambar 7). Nominal ini terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Berbanding terbalik dengan temuan perjalanan dinas dalam negeri, temuan perjalanan dinas luar negeri tidak menunjukkan suatu pola tertentu.

Sejalan dengan temuan nominal penyelewengan, temuan jumlah kegiatan yang digunakan untuk melakukan penyelewengan sub jenis kasus 2A juga menunjukkan pola serupa. Dalam periode 2015-2017, 98% kegiatan yang digunakan adalah perjalanan dinas dalam negeri.

Saat mendalami komponen perjalanan dinas dalam negeri sub jenis kasus 2A, penelitian ini menemukan bahwa penyelewengan berpusat pada satu jenis kegiatan tertentu, yaitu rapat luar kantor. Jika dibandingkan dengan total nominal perjalanan dinas dalam negeri secara keseluruhan, proporsi nominal penyelewengan melalui rapat luar kantor paling sedikit berjumlah 47% (lihat gambar 8). Selain itu, total nominal penyelewengan melalui rapat luar kantor juga terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, bahkan mengalami peningkatan yang sangat signifikan (152%) di tahun 2017.

Sejalan dengan temuan pada nominal penyelewengan, temuan jumlah kegiatan yang diselewengkan juga menunjukkan pola serupa. Jumlah kegiatan rapat luar kantor yang diselewengkan jika dibandingkan dengan total seluruh kegiatan dalam negeri yang diselewengkan mencapai lebih dari 61% di tahun 2016 dan menyentuh angka 99% di tahun 2017.

Dalam rapat luar kantor, instrumen yang sering kali digunakan sebagai media penyelewengan adalah uang harian dan uang transportasi. Dapat dilihat pada gambar 9, jumlah penyelewengan uang harian terus mengalami peningkatan dari 2015 hingga 2017. Begitu juga uang transportasi, sempat sangat tinggi di 2015 bahkan mengalahkan penyelewengan atas uang harian, di 2016 dan 2017 jumlah tersebut menurun namun tetap lebih signifikan jika dibandingkan instrumen lainnya.

Terkait dengan kegiatan spesifik yang dilakukan, kegiatan rapat luar kantor terdiri dari beberapa jenis kegiatan antara lain sosialisasi, bimbingan teknis, diseminasi, *workshop*, *Focus Group Discussion* (FGD), pertemuan, rapat koordinasi, dan rapat pimpinan. Berdasarkan klasifikasi tersebut, jenis kegiatan yang secara konsisten paling sering dimanfaatkan untuk melakukan penyelewengan adalah rapat koordinasi (lihat gambar 10). Beberapa contoh landasan pengadaan rapat koordinasi antara lain untuk penyusunan rencana dan anggaran,

pembuatan laporan pertanggungjawaban, *progress report* kegiatan, dan lainnya.

Pada tahun 2017, jumlah kegiatan FGD sangat besar yaitu 444 kegiatan. Namun, kegiatan ini tidak secara konsisten digunakan sebab pada 2015 dan 2016 jumlah kegiatan ini sangat sedikit. Jumlah FGD yang sangat besar di tahun 2017 disumbangkan oleh Kementerian Komunikasi yang diakibatkan oleh pelaksanaan kegiatan swakelola (pengadaan) suatu proyek yang berskala besar.

Terkait dengan penyelewengan sub jenis kasus 2B dan 2C, Penelitian ini menggabungkan sub jenis kasus 2B dan 2C menjadi satu bagian dengan alasan perhitungan lebih bayar yang disajikan dalam LHP BPK ketika kedua jenis kasus tersebut terjadi selalu digabungkan ke dalam satu tabel perhitungan. Hal ini menyebabkan penelitian ini tidak bisa memisahkan nominal kelebihan bayar berdasarkan masing-masing sub jenis kasus. Perhitungan tersebut diilustrasikan dalam tabel 3.

Total nominal yang tidak dapat diidentifikasi/tidak dapat dipisahkan dari komponen pelanggaran sub jenis kasus 2B dan sub jenis kasus 2C digambarkan oleh bagian berwarna biru pada gambar 11. Melalui gambar tersebut, dapat dilihat bahwa nilai proporsi paling tinggi dari bagian yang tidak dapat dipisahkan tersebut terdapat pada tahun 2015, yaitu sekitar 31% dari total penyelewengan secara keseluruhan. Perlu diingat bahwa dalam bagian yang tidak dapat dipisahkan tersebut masih terdapat komponen nominal sub jenis kasus B. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa di tahun 2015 saja, proporsi sub jenis kasus C pasti lebih rendah dari 31%. Temuan ini menandakan bahwa nominal penyelewengan untuk sub jenis kasus C tidak terlalu signifikan jika dibandingkan dengan nominal penyelewengan untuk sub jenis kasus B.

Sesuai dengan temuan pada gambar 11, pelanggaran terhadap ketentuan perjalanan dinas luar negeri didominasi oleh sub jenis kasus 2B, yaitu pelanggaran terhadap batas maksimum tarif uang harian sebesar 40% atas perjalanan pergi-pulang. Peraturan mengenai pemberian uang harian dengan batas maksimum 40% untuk perjalanan pergi-pulang luar negeri baru muncul pertama kali di tahun 2015 melalui PMK No. 164/PMK.05/2015. Karena itu, banyak kementerian yang beralasan bahwa penyelewengan di tahun 2015 adalah akibat ketidaktahuan peraturan. Namun, setelah lebih dari 2 tahun sejak peraturan diterbitkan, ternyata di tahun 2017 penyelewengan ini masih sering kali terjadi dengan nominal yang cukup signifikan.

Terkait dengan kegiatan yang paling sering digunakan, terdapat beberapa kelompok kegiatan seperti misalnya konferensi, seminar, lokakarya,

dan sejenisnya; pameran dan promosi; serta *training*, pendidikan dan pelatihan, dan sejenisnya. Terdapat juga kegiatan yang bentuknya pelaksanaan tugas dan fungsi jabatan, seperti misalnya pengadaaan rapat. Melalui gambar 12, dapat dilihat bahwa kegiatan konferensi, seminar, lokakarya, dan sejenisnya merupakan jenis kegiatan yang secara konsisten paling sering digunakan dalam jenis penyelewengan ini.

#### 4.1.2. Pola Penyebab Penyelewengan: Tarif Tidak Sesuai Ketentuan

Penelitian ini mengidentifikasi pola penyebab penyelewengan melalui 3 cara, yaitu menganalisis alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas, menganalisis penjelasan kementerian pelaku penyelewengan yang terdapat dalam LHP BPK, dan melakukan wawancara dengan Kementerian Perhubungan.

Berdasarkan alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas, ditemukan bahwa penyelewengan dapat terjadi akibat kelalaian pelaksanaan tugas dan tanggung jawab dari pejabat yang terlibat dalam alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas.

Sebagai contoh, terkait dengan sub jenis kasus 2A, terdapat dokumen yang penting untuk diperhatikan yaitu Surat Perjalanan Dinas (SPD). Di dalam SPD, terdapat komponen informasi seperti pangkat dan golongan, jabatan, maksud perjalanan dinas, serta tingkat biaya yang didapatkan oleh pelaksana perjalanan dinas. Dengan informasi tersebut, dapat diketahui nilai SBM yang diizinkan untuk diberikan kepada pelaksana perjalanan dinas terkait. Nilai SBM tersebut kemudian di cocokkan dengan nilai yang tertera dalam bukti pembayaran. Kelalaian petugas terkait dalam proses tersebut dapat menyebabkan pembayaran yang melebihi SBM terjadi.

Contoh lainnya, terkait dengan sub jenis kasus 2B, terdapat dokumen yang penting untuk diperhatikan yaitu Surat Tugas. Salah satu informasi yang terdapat dalam Surat Tugas adalah waktu perjalanan yang diperlukan untuk kegiatan pergi-pulang. Dengan informasi tersebut, dapat diketahui berapa jumlah hari perjalanan dinas yang seharusnya diberikan uang harian maksimal 40%. Kelalaian petugas terkait dalam melakukan tahapan tersebut menyebabkan terjadinya kelebihan pembayaran uang harian.

Berbeda dengan analisis terhadap alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas, analisis LHP BPK memberikan sudut pandang lain terkait penyebab terjadinya suatu penyelewengan. Sebagai contoh, terkait dengan sub jenis kasus 2A, ditemukan bahwa penyebab penyelewengan sub jenis kasus 2A sangat dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang terjadi.

Salah satu contoh kasus yang merepresentasikan kondisi ini adalah kasus di Kementerian Kelautan. Dalam kementerian ini, terjadi pelanggaran terhadap biaya transportasi suatu acara dikarenakan lokasi acara yang sulit dijangkau sehingga mengharuskan pelaksana menggunakan dana melebihi ketentuan SBM.

Contoh lainnya, terkait dengan sub jenis kasus 2B, penyebab terjadinya penyelewengan tersebut adalah kurangnya sosialisasi yang mengakibatkan ketidaktahuan pejabat akan peraturan baru yang berlaku. Pada LHP BPK tahun 2016-2017, terdapat beberapa kementerian yang menyatakan situasi ini, antara lain Kementerian Sosial dan Kementerian Sekretariat Negara di tahun 2015; dan Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Pemuda dan Olahraga, serta Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan di tahun 2016.

Terakhir, analisis hasil wawancara berperan dalam penelitian ini sebagai sarana untuk mengetahui pelaksanaan sesungguhnya di lapangan sehingga dapat memperkaya perspektif dalam melihat kemungkinan suatu penyebab terjadi. Analisis hasil wawancara memperkuat temuan yang menyatakan bahwa penyelewengan terjadi disebabkan oleh pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang tidak optimal.

Sebagai contoh, terkait dengan sub jenis kasus 2A, diketahui bahwa penyelewengan berupa pembayaran melebihi SBM sangat tidak mungkin terjadi di lapangan. Hal ini disebabkan karena petugas yang melakukan proses verifikasi pasti mengetahui nilai SBM yang dapat diberikan kepada pelaksana perjalanan dinas terkait. Petugas yang melakukan proses verifikasi pasti memegang buku berisikan peraturan mengenai SBM, sehingga sangat tidak mungkin petugas-petugas terkait tidak mengetahui batas SBM yang dapat diberikan. Selain itu, proses verifikasi juga dilakukan oleh banyak petugas, antara lain Staf Perbendaharaan Satuan Kerja, Verifikator, PPK, PPSPM, dan Bendahara Pengeluaran.

Narasumber menyampaikan bahwa jika penyelewengan sub jenis kasus 2A sampai terjadi, hal tersebut pasti disebabkan oleh petugas terkait yang kompromi pada saat melakukan verifikasi. Sikap kompromi tersebut terjadi karena petugas menggunakan penilaian pribadi sebagai landasan untuk menjustifikasi biaya yang melebihi SBM.

Contoh lainnya, terkait dengan sub jenis kasus 2B, realita di lapangan menunjukkan bahwa pemerintah pusat telah sangat baik dalam melakukan sosialisasi. Secara umum, setiap kali suatu peraturan baru diterbitkan, Kementerian Keuangan akan langsung melakukan sosialisasi kepada semua kementerian melalui KPPN. Selain

itu, KPPN juga sangat tanggap dalam membantu kementerian terkait yang mengalami kendala.

Narasumber menyatakan bahwa kendala justru seringkali terjadi dalam proses sosialisasi di dalam Kementerian itu sendiri. Jumlah Satuan Kerja yang sangat banyak menyebabkan diperlukan banyak waktu untuk melakukan sosialisasi secara menyeluruh. Permasalahan waktu yang terjadi diperparah dengan kondisi kesibukan Satuan Kerja sehingga seringkali pegawai yang diundang sulit untuk hadir dalam kegiatan sosialisasi yang telah dijadwalkan.

Dalam kasus Kementerian Perhubungan, cara yang dilakukan untuk mengatasi tantangan tersebut adalah dengan memperhatikan kecepatan dan intensitas sosialisasi. Kementerian Perhubungan biasanya akan secepat mungkin melakukan sosialisasi kepada Satuan Kerja setelah sosialisasi dari KPPN terlaksana. Selain itu, Kementerian Perhubungan juga biasanya menyediakan banyak sesi sosialisasi (kurang lebih 4 kali) dalam satu tahun guna memastikan sosialisasi berjalan optimal.

Secara ringkas, keseluruhan analisis pola penyebab penyelewengan dapat di lihat dalam tabel 4.

#### **4.1.3. Pola Tindak Lanjut atas Rekomendasi BPK terkait Pelanggaran Tarif Tidak Sesuai Ketentuan**

Dalam penanganan kasus, tindakan yang berusaha BPK lakukan adalah memberikan rekomendasi dalam menindak pelanggaran yang terjadi di instansi terkait. Penelitian ini akan membahas bagaimana perkembangan tindak lanjut dari rekomendasi yang diberikan BPK pada tahun 2015 dan 2016 terhadap jenis kasus 2.

Untuk tahun 2015, perkembangan tindak lanjut tersebut dapat dilihat dalam 2 tahun, yaitu pada 2016 dan 2017. Pada tahun pertama setelah rekomendasi diberikan, hanya sekitar 18% dari rekomendasi tersebut yang telah sesuai dilakukan. Persentase ini pun tidak bertambah banyak di tahun kedua, hanya meningkat 9% menjadi 27% total yang telah sesuai dilaksanakan. Kebanyakan dari rekomendasi tersebut belum sesuai dilaksanakan dalam 2 tahun setelah rekomendasi diberikan.

Untuk tahun 2016, perkembangan tindak lanjut hanya dapat dilihat untuk kurun waktu 1 tahun, yaitu 2017. Penanganan rekomendasi tahun 2016 menunjukkan kondisi yang sedikit lebih baik. Terdapat sekitar 31% rekomendasi yang telah sesuai dilaksanakan. Akan tetapi, sama seperti penanganan rekomendasi tahun 2015, penanganan rekomendasi masih belum sepenuhnya baik sebab

mayoritas dari rekomendasi tersebut belum dilaksanakan sesuai dengan ketentuan BPK.

Rekomendasi yang diberikan BPK untuk jenis kasus ini terdiri dari 2 bagian besar, yaitu memberikan sanksi kepada pejabat yang lalai dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab, serta yang kedua menagih kelebihan pembayaran perjalanan dinas dan menyetorkannya ke negara. Kedua jenis rekomendasi tersebut memiliki proporsi yang cukup seimbang di tahun 2015 dan 2016. Untuk rekomendasi pemberian sanksi, salah satu alasan mengapa pelaksanaannya belum sesuai adalah karena surat teguran belum diberikan kepada pihak terkait. Namun, alasan tersebut jarang sekali muncul. Sering kali ketidaksesuaian pelaksanaan rekomendasi ini tidak memberikan penjelasan alasan sama sekali yang menjadi justifikasi keterlambatan tersebut. Sedangkan untuk rekomendasi penagihan kelebihan bayar, mayoritas alasan pelaksanaan belum sesuai ketentuan adalah karena masih terdapat sebagian kelebihan pembayaran yang belum disetorkan ke kas negara.

#### 4.2. Saran Tindakan dalam Penanganan Penyelewengan

Melalui hasil wawancara, diketahui bahwa kasus penyelewengan berupa pelanggaran tarif tidak sesuai ketentuan (jenis kasus 2) tidak terjadi di Kementerian Perhubungan pada periode 2015-2017. Secara umum yang menyebabkan Kementerian Perhubungan dapat dengan efektif menghindari jenis penyelewengan ini adalah karena setiap jabatan yang bertugas dalam alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas melaksanakan perannya dengan baik dan berintegritas. Dalam memastikan pelaksanaan peran yang baik dan berintegritas, kementerian dapat menggunakan model *three lines of defense* sebagai panduan.

Pertama, *first line of defense* selaku pihak yang memiliki dan mengelola risiko. Dalam studi kasus kementerian, fungsi tersebut dipegang oleh Staf Perbendaharaan Satuan Kerja, Verifikator, PPK, PPSPM, dan Bendahara Pengeluaran. Terkait dengan lini pertahanan pertama, penelitian ini telah menemukan adanya risiko berupa pola penyelewengan menggunakan jenis perjalanan dinas rapat luar kantor dengan instrumen uang harian dan uang transportasi. Selain itu, terdapat pula risiko berupa pola penyelewengan menggunakan jenis perjalanan dinas luar negeri dengan instrumen uang harian.

Salah satu cara mengelola risiko tersebut jika dikaitkan dengan analisis penyebab terjadinya penyelewengan adalah dengan memastikan proses verifikasi dilakukan dengan mengacu kepada peraturan yang berlaku, seperti SBM dan peraturan

lainnya tentang perjalanan dinas. Petugas terkait harus menghindari proses verifikasi yang berlandaskan pada sikap kompromi dan menggunakan justifikasi pribadi. Selain itu, petugas terkait juga perlu memastikan fungsi sosialisasi dari kementerian kepada satuan kerja berjalan dengan baik. Hal yang dapat dilakukan adalah pengadaan sosialisasi sebanyak beberapa kali guna memastikan seluruh satuan kerja tersosialisasi.

Kedua, *second line of defense* selaku pihak yang membantu membangun dan/atau memantau *first line of defense*. Dalam studi kasus kementerian, pejabat yang berfungsi sebagai *second line of defense* adalah KPA.

Melalui hasil wawancara diketahui bahwa KPA selalu mengawasi setiap tahapan dalam alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas. Pejabat-pejabat pada *first line of defense* tidak akan bisa melanjutkan dari satu tahap ke tahap lainnya jika perpindahan antar tahap tersebut tidak disetujui oleh KPA. Pengawasan yang dilakukan oleh KPA dalam kaitannya dengan fungsi *second line of defense* adalah berupa tindakan memonitor pelaksanaan manajemen risiko. Hal ini berarti KPA berfungsi memastikan setiap pejabat yang diawasi menyadari akan risiko yang ada dan juga memastikan pejabat tersebut melaksanakan perannya secara optimal.

Ketiga, *third line of defense* selaku auditor internal yang berfungsi memberikan jaminan komprehensif berdasarkan independensi yang tinggi dan obyektivitas didalam organisasi. Dalam studi kasus kementerian, pihak yang berperan sebagai auditor internal adalah Itjen (Inspektur Jenderal).

Melalui hasil wawancara diketahui bahwa dalam Kementerian Perhubungan peran yang dimiliki Itjen dalam alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas adalah melakukan pemeriksaan secara mendadak. Dalam kaitannya dengan *third line of defense*, pelaksanaan pemeriksaan ini dilakukan untuk menjalankan fungsi penilaian efektivitas dan efisiensi kegiatan operasi, serta kepatuhan petugas terkait terhadap peraturan-peraturan yang ada.

Di dalam model *three lines of defense*, terdapat juga peran di luar ketiga lini tersebut yang memegang peranan penting dalam menciptakan tata kelola dan kontrol yang baik dalam organisasi. Beberapa peran tersebut antara lain auditor eksternal dan regulator. Dalam pemerintahan, peran auditor eksternal dipegang oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK memiliki fungsi untuk melakukan audit secara menyeluruh terhadap entitas dan memberikan rekomendasi berupa sanksi berkaitan dengan temuan penyelewengan yang didapatkan. Berdasarkan

hasil wawancara dengan Kementerian Perhubungan, sanksi yang selama ini diberikan BPK sudah cukup efektif.

Akan tetapi, penerapan sanksi ini memiliki tantangan. Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, tindak lanjut rekomendasi BPK selama ini di seluruh kementerian belum berjalan dengan optimal. Namun, berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa hal serupa tidak terjadi di Kementerian Perhubungan. Salah satu cara yang digunakan Kementerian Perhubungan untuk memastikan para pelaksana bertanggungjawab dalam mengerjakan rekomendasi BPK adalah dengan meminta pelaksana menandatangani surat pernyataan di atas materai yang menyatakan bahwa bukti pertanggungjawaban yang disampaikan adalah benar dan bahwa pelaksana tersebut siap menerima sanksi apabila di kemudian hari ditemukan bukti-bukti tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keberadaan surat pernyataan ini memberikan fungsi kontrol yang memaksa pelaksana untuk mengerjakan sanksi dari BPK secara bertanggungjawab.

Terkait dengan regulator, salah satu peran penting yang dimiliki dalam konsep *three lines of defense* adalah menetapkan ketentuan yang bertujuan untuk memperkuat kontrol organisasi, dalam kasus ini yaitu instansi pemerintahan. Penelitian ini menunjukkan bahwa pelanggaran berupa penggunaan tarif tidak sesuai dengan ketentuan bisa jadi disebabkan juga karena peraturan yang terlalu kaku, sehingga bukannya meningkatkan kontrol, peraturan yang ada malah menyebabkan terjadinya peningkatan penyelewengan perjalanan dinas. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa regulator perlu menilai kembali ketentuan tarif yang telah dimiliki saat ini serta lebih menyesuaikannya dengan kondisi riil di lapangan.

Secara ringkas, implementasi *three lines of defense* dan kaitannya dengan jenis penyelewengan yang ditangani dapat dilihat dalam tabel 5.

## 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pola penyelewengan perjalanan dinas. Poin-poin yang dianalisis antara lain adalah jenis kasus yang sering terjadi, penyebab terjadinya kasus, serta tindak lanjut atas rekomendasi yang diberikan. Sampel dari penelitian ini adalah seluruh kementerian di Indonesia dalam periode 2015-2017. Metode analisis yang digunakan adalah metode campuran (*mixed method*).

Hasil penelitian menemukan bahwa pola kasus terbesar yang paling sering dilakukan adalah

penyelewengan berupa penetapan tarif perjalanan dinas yang tidak sesuai ketentuan. Jenis kasus ini terdiri dari 3 bagian, yaitu penetapan tarif melebihi SBM, pelanggaran terhadap ketentuan uang harian maksimal 40% pada waktu perjalanan dinas pulang-pergi, serta pelanggaran terhadap ketentuan uang harian maksimal 30% jika biaya akomodasi ditanggung oleh penyelenggara.

Terkait pelanggaran berupa penetapan tarif melebihi SBM, jenis kegiatan yang sering digunakan sebagai media untuk melakukan pelanggaran adalah rapat luar kantor dalam perjalanan dinas dalam negeri. Secara lebih spesifik, rapat luar kantor tersebut dilakukan dalam rangka melakukan rapat koordinasi, seperti misalnya rapat penyusunan laporan, rapat *progress report*, dan bentuk rapat lainnya yang sifatnya koordinatif. Penyelewengan ini biasanya menggunakan komponen biaya uang harian dan biaya transportasi. Terkait dua pelanggaran lainnya, pelanggaran ini hanya terjadi di jenis perjalanan dinas luar negeri dan biasanya hanya melibatkan komponen biaya uang harian. Kegiatan spesifik yang sering digunakan untuk melakukan pelanggaran ini adalah mengikuti konferensi, seminar, lokakarya, dan sejenisnya.

Pola penyebab terjadinya penyelewengan perjalanan dinas berupa penetapan tarif perjalanan dinas yang tidak sesuai ketentuan adalah pelaksanaan peran dari petugas-petugas dalam alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas yang tidak dilaksanakan secara optimal. Peran yang tidak optimal tersebut berupa sikap kompromi dalam melakukan verifikasi dokumen serta sosialisasi ketentuan yang belum maksimal.

Pola tindak lanjut kementerian atas rekomendasi yang diberikan BPK masih tidak optimal. Dalam 2 tahun kesempatan untuk menindaklanjuti rekomendasi yang diberikan di tahun 2015, mayoritas dari rekomendasi tersebut masih belum sesuai dilaksanakan. Kondisi serupa juga terjadi atas rekomendasi yang diberikan di tahun 2016.

Terbentuknya pola seperti digambarkan di atas, menandakan bahwa perlu dilakukan pembenahan dalam tubuh organisasi pemerintahan. Solusi yang ditawarkan penelitian ini adalah penguatan pelaksanaan peran yang optimal melalui penerapan model *three lines of defense*. Solusi ini dibuat sejalan dengan temuan penyebab yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Melalui model ini, diharapkan setiap jabatan dapat mengerti peran dan fungsi jabatan mereka dalam manajemen risiko dan kontrol sehingga dapat tercipta tata kelola yang baik di dalam seluruh kementerian di Indonesia.

## 6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian ini memiliki implikasi secara teoretis dan praktis. Implikasi tersebut dijabarkan sebagai berikut:

1. Akademisi. Penelitian ini memberikan tambahan literatur terkait dengan perjalanan dinas pemerintah, topik yang saat ini masih sangat jarang diteliti di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga dapat digunakan sebagai rujukan bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang ingin membahas topik perjalanan dinas. Perkembangan penelitian terkait topik ini sangat penting mengingat penggunaan anggaran perjalanan dinas yang efektif dan efisien berpengaruh signifikan terhadap pencapaian kinerja dari suatu program/kegiatan. Perkembangan penelitian terkait perjalanan dinas diharapkan dapat berdampak pada terciptanya proses alokasi anggaran yang lebih efektif dan efisien.
2. Kementerian. Penelitian ini memberikan bukti kepada kementerian bahwa terdapat risiko berupa pola jenis kasus tertentu yang sering terjadi dan perlu untuk diberikan perhatian khusus. Penelitian ini juga mengidentifikasi penyebab kasus tersebut dapat terjadi, yaitu pelaksanaan peran petugas-petugas dalam alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas yang tidak optimal. Terkait temuan penyebab tersebut, penelitian ini juga memberikan rekomendasi kepada kementerian agar penyebab serupa tidak lagi terjadi di masa mendatang, yaitu dengan penguatan peran melalui penerapan *three lines of defense*.
3. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Penelitian ini menunjukkan bahwa saat ini tindak lanjut kementerian atas rekomendasi yang diberikan BPK masih tidak optimal. Penelitian ini memberikan rekomendasi agar pegawai kementerian ke-depannya dapat lebih taat dalam menindaklanjuti rekomendasi yang diberikan oleh BPK, yaitu melalui penerapan surat pernyataan di atas materai yang menyatakan bahwa pelaksana perjalanan dinas siap menerima sanksi apabila terbukti melakukan penyelewengan uang perjalanan dinas.
4. Regulator. Penelitian ini memberikan pandangan baru kepada regulator, yaitu adanya kemungkinan peraturan yang berlaku selama ini terlalu kaku dan justru menjadi penyebab penyelewengan

perjalanan dinas terjadi. Penemuan ini memungkinkan regulator untuk mengetahui peraturan-peraturan terkait perjalanan dinas yang banyak dilanggar, sehingga dapat menilai kembali kesesuaian peraturan yang ada dengan kondisi riil di lapangan dan melakukan revisi terhadap peraturan jika memang diperlukan.

Keterbatasan penelitian ini beserta saran untuk penelitian ke-depannya dijabarkan sebagai berikut:

1. Temuan kasus secara keseluruhan sangat besar dan membutuhkan waktu yang lama untuk mengolahnya, sehingga penelitian ini hanya dapat membahas satu jenis kasus secara spesifik. Ke-depannya, penelitian lainnya diharapkan dapat menganalisis keseluruhan pola jenis kasus yang ditemukan. Menganalisis seluruh jenis kasus akan memberikan gambaran yang holistik mengenai pola penyelewengan perjalanan dinas, sehingga dapat lebih bermanfaat lagi dalam memberikan rekomendasi bagi pembenahan tubuh organisasi pemerintahan.
2. Penelitian ini memilih jenis kasus 2 untuk dibahas dengan landasan jenis kasus tersebut memiliki jumlah temuan terbesar dibandingkan jenis kasus lainnya. Penelitian ini tidak mempertimbangkan aspek perbandingan nominal kerugian jenis kasus 2 dibandingkan jenis kasus lainnya sebagai tambahan landasan pemilihan akibat keterbatasan waktu dalam mengolah data. Ke-depannya, dalam mengurutkan jenis kasus dari yang terbesar hingga terkecil, penelitian lainnya dapat membuat pertimbangan dengan menggabungkan analisis berdasarkan jumlah temuan serta jumlah kerugian sehingga urutan jenis kasus yang dibuat lebih merepresentasikan kondisi sebenarnya.
3. Penyebab setiap jenis sub kasus melalui pengolahan kuantitatif tidak dapat dianalisis secara mendalam akibat terbatasnya penjelasan BPK terkait alasan penyelewengan dapat terjadi. Ke-depannya, penelitian lainnya tetap perlu melakukan wawancara guna memperdalam informasi yang tidak tersedia dalam penjelasan BPK.
4. Penelitian ini hanya melakukan wawancara terhadap kementerian yang paling sedikit mengalami jenis kasus yang diteliti. Penelitian ini tidak melakukan

wawancara terhadap kementerian yang banyak mengalami jenis kasus yang diteliti akibat keterbatasan waktu dan koneksi. Ke-depannya, penelitian lainnya dapat melakukan wawancara dari kedua sisi, yaitu sisi kementerian yang paling sedikit melakukan jenis penyelewengan terkait serta kementerian yang paling banyak melakukan jenis penyelewengan terkait. Wawancara dari kedua sisi akan memperkaya pandangan sehingga bisa memberikan rekomendasi pencegahan di masa mendatang yang lebih tepat sasaran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, H., & Valentine, B. (2009). Fundamental and Ethics Theories of Corporate Governance. *Euro journals Publishing, Inc*, (4), 89-95.
- Clark, V. L. P., & Creswell, J. W. (2008). *The Mixed Methods Reader*. SAGE Publications.
- Hill, C. W., & Jones, T. M. (1992). Stakeholder-Agency Theory. *Journal of Management Studies*, 29(2), 131-154. doi:10.1111/j.1467-6486.1992.tb00657.x
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. doi: 10.1016/0304-405x(76)90026-x
- Luburic, R., Perovic, M., & Sekulovic, R. (2015). Quality Management in terms of strengthening the "Three Lines of Defence" in Risk Management - Process Approach. *International Journal for Quality Research*, 9(2), 243-25
- Mahfudin, M. (2018). Efektivitas kebijakan standar biaya perjalanan dinas dalam menunjang kinerja kementerian negara/lembaga. *Jurnal Sistem Penganggaran Sektor Publik*, 2(2), 53-68. doi: <https://doi.org/10.33827/akurasi2018.vol2.iss2.art39>
- Mohamad, A. (2013, 14 Juni). PNS terus tilep perjalanan dinas karena contoh pimpinan. *Merdeka.com*. Diakses dari <https://www.merdeka.com/uang/pns-terus-tilep-perjalanan-dinas-karena-contoh-pimpinan.html>
- Padilla, A. (2002). Can agency theory justify the regulation of insider trading? *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, 5(1), 3-38. doi: 10.1007/s12113-002-1015-6
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 113/PMK.05/2012. *Perjalanan Dinas dalam Negeri bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri, dan Pegawai Tidak Tetap*. 3 Juli 2012.
- Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 678. Jakarta.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 190/PMK.05/2012. *Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. 29 November 2012. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1191. Jakarta.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 160/PMK.05/2015. *Tata Cara Pembayaran dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri*. 19 Agustus 2015. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1233. Jakarta.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 164/PMK.05/2015. *Tata Cara Pelaksanaan Perjalanan Dinas Luar Negeri*. 24 Agustus 2015. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1272. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2004. *Rencana Kerja Pemerintah*. 5 Agustus 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 74. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2004. *Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga*. 5 Agustus 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 75. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010. *Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga*. 27 Desember 2010. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 152. Jakarta.
- Skage, I., Søreide, T., & Tostensen, A. (2015). Carpe per diem: The uses and abuses of travel compensation in developing countries. *Forum for Development Studies*, 42(3), 387-414. doi: 10.1080/08039410.2015.1081980
- The Institute of Internal Auditors (2013, Januari). *IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*. Diakses dari <https://global.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/Pages/The-Three-Lines-of-Defense-in-Effective-Risk-Management-and-Control.aspx>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003. *Keuangan Negara*. 28 April 2003. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004. *Perbendaharaan Negara*. 14 Januari 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5. Jakarta.
- Vian, T., Miller, C., Themba, Z., & Bukuluki, P. (2012). Perceptions of per diems in the health

sector: evidence and implications. *Health Policy and Planning*, 28(3), 237-246. doi: 10.1093/heapol/czs056

## ILUSTRASI TABEL

Tabel 1. Penelitian Terdahulu beserta Hasil

Peneliti (Tahun)	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
Mahfudin (2018)	Efektivitas Kebijakan Standar Biaya Perjalanan Dinas dalam Menunjang Kinerja Kementerian Negara/Lembaga	Pelaksanaan belanja perjalanan dinas yang efisien memiliki hubungan dan pengaruh yang signifikan terhadap pencapaian kinerja ( <i>output</i> ) yang diharapkan dari pelaksanaan program di Kementerian/Lembaga. Selain itu, penerapan kebijakan standar biaya perjalanan dinas yang efektif juga sangat mendukung efisiensi belanja perjalanan dinas pemerintah. Sehingga, penting untuk memerhatikan pelaksanaan perjalanan dinas yang sesuai dengan prinsip-prinsip perjalanan dinas, yaitu selektif, ketersediaan anggaran dan kesesuaian dengan pencapaian kinerja, efisien, serta akuntabel.
Vian et al. (2012)	<i>Perception of Per Diems in the Health Sector: Evidence and Implications</i>	Dalam sektor kesehatan (baik pemerintahan maupun NGO) di Malawi dan Uganda, <i>per diem</i> memiliki manfaat, salah satunya meningkatkan motivasi pegawai dalam bekerja. Akan tetapi, di satu sisi <i>per diem</i> ternyata juga menyebabkan timbulnya masalah seperti menimbulkan budaya dan cara berpikir yang salah yaitu mengikuti kegiatan semata-mata untuk mendapatkan <i>per diem</i> . Penyelewengan <i>per diem</i> cenderung terjadi di sektor pemerintahan disebabkan oleh rendahnya gaji pegawai dan kontrol yang lemah.
Skage, Søreide, dan Tostensen (2015)	<i>The challenge of per diem misuse: Training and Travel as Extra Pay</i>	Kombinasi dari gaji yang rendah serta niat yang buruk memotivasi pegawai pemerintah di tiga negara berkembang, yaitu Ethiopia, Tanzania, dan Malawi, untuk memanfaatkan pembayaran <i>per diem</i> sebagai alat untuk menambah penghasilan mereka. Terdapat beberapa kemungkinan faktor lainnya yang dapat mendukung terjadinya penyalahgunaan <i>per diem</i> antara lain: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lemahnya kontrol atasan,</li> <li>2. Keinginan pribadi atasan untuk menambah pendapatan pribadi melalui <i>per diem</i> serta disisi lain juga ingin untuk memiliki kontrol atas bawahan lewat memegang penuh kendali atas alokasi <i>per diem</i>,</li> <li>3. Tingkat biaya yang ditetapkan oleh pihak yang diajak bekerja sama dalam menyusun rangkaian kegiatan.</li> </ol>

Tabel 2. Jenis-Jenis Kasus

Jenis Kasus	Keterangan
1	Pembayaran ganda
2	Penggunaan tarif perjalanan dinas yang tidak sesuai ketentuan
3	Jumlah waktu atau hari perjalanan dinas yang dipertanggungjawabkan lebih besar dari realisasi sebenarnya

4	Jumlah biaya yang dipertanggungjawabkan lebih besar dari realisasi sebenarnya
5	Kegiatan perjalanan dinas tidak sesuai ketentuan
6	Pelaksana perjalanan dinas tidak sesuai ketentuan
7	Terdapat komponen pembayaran perjalanan dinas yang seharusnya tidak dibayarkan
8	Belum atau terlambat mengembalikan sisa kelebihan pembayaran perjalanan dinas ke kas negara
Lain-lain	Temuan-temuan yang tidak konstan muncul sepanjang tahun 2015-2017 (hanya muncul di 1 atau 2 tahun saja)
Tidak Teridentifikasi	Temuan-temuan yang tidak dapat disimpulkan akar permasalahan penyebab temuan tersebut terjadi

**Tabel 3. Ilustrasi Tabel Perhitungan Sub Jenis Kasus 2B dan 2C**

Nama	Tujuan	Jumlah Hari	Dibayarkan	Seharusnya	Selisih
A	Jepang	5 (Lima)	Rp1,500,000	Rp900,000	Rp600,000

**Tabel 4. Pola Penyebab Penyelewengan**

Sub Jenis Kasus	Penyebab berdasarkan Alur Pembayaran dan Pertanggungjawaban	Penyebab berdasarkan Penjelasan Kementerian Terkait	Penyebab berdasarkan Hasil Wawancara
2A	Kelalaian petugas terkait dalam memverifikasi Surat Perjalanan Dinas.	Dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang terjadi.	Kemungkinan petugas terkait kompromi pada saat melakukan verifikasi.
2B	Kelalaian petugas terkait dalam memverifikasi Surat Tugas.	Kurangnya sosialisasi atas peraturan baru (PMK No. 164/PMK.05/2015).	Sosialisasi biasanya dilakukan oleh Kementerian Keuangan setelah peraturan resmi berlaku. Tantangan yang dihadapi dalam Kementerian Perhubungan adalah Satuan Kerja yang jumlahnya sangat banyak dan cenderung sangat sibuk.
2C	Kelalaian petugas terkait dalam memverifikasi Surat Undangan.	Tidak memiliki pola tertentu.	Surat Undangan pasti memuat informasi yang diperlukan serta tidak mungkin dimanipulasi, sehingga kesalahan kemungkinan bukan pada proses verifikasi Surat Undangan.

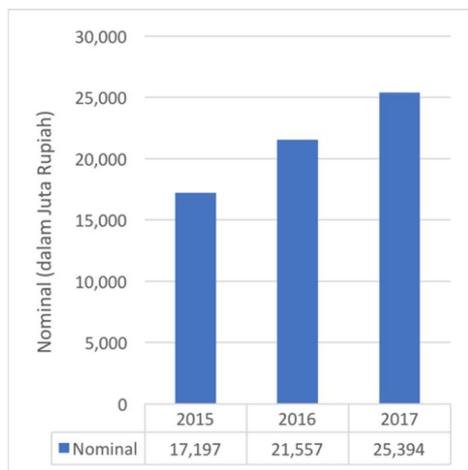
**Tabel 5. Saran Tindakan dalam Penanganan Penyelewengan**

Line of Defense	Pejabat Terkait	Saran Tindakan
First	Staf Perbendaharaan Satuan Kerja, Verifikator, PPK, PPSPM, dan Bendahara Pengeluaran	<ol style="list-style-type: none"> <li>Memastikan proses verifikasi dilakukan dengan mengacu kepada peraturan yang berlaku, khususnya pada jenis perjalanan serta instrumen yang sering disalahgunakan,</li> <li>Memastikan fungsi sosialisasi dari kementerian kepada satuan kerja berjalan dengan baik.</li> </ol>

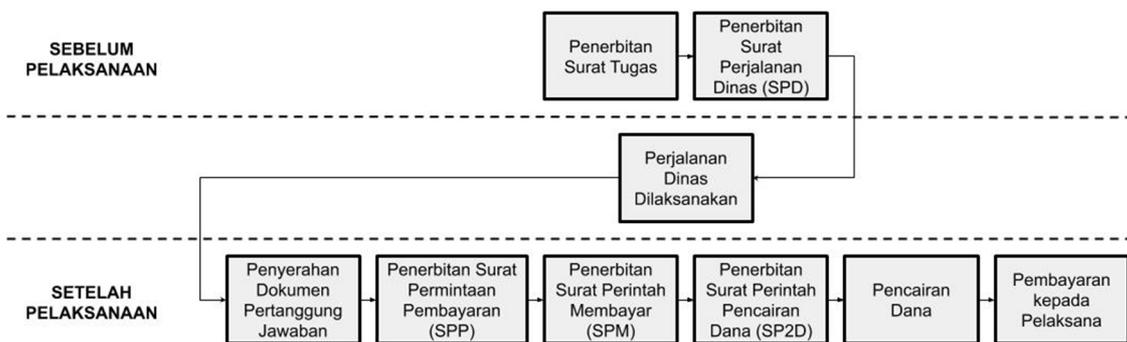
Second	KPA	Mengawasi setiap tahapan dalam alur pembayaran dan pertanggungjawaban perjalanan dinas.
Third	Inspektur Jenderal (Internal Audit)	Melakukan pemeriksaan secara mendadak.
External	BPK	Memberikan rekomendasi berupa sanksi yang lebih tegas, yaitu memerintahkan pembuatan surat pernyataan.
External	Regulator	Menilai kembali ketentuan tarif yang telah dimiliki saat ini serta lebih menyesuaikannya dengan kondisi riil dilapangan.

**ILUSTRASI GAMBAR**

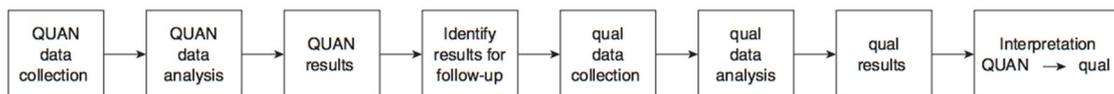
**Gambar 1. Jumlah Kerugian Akibat Penyelewengan Beban Perjalanan Dinas Kementerian Indonesia Tahun 2015-2017**



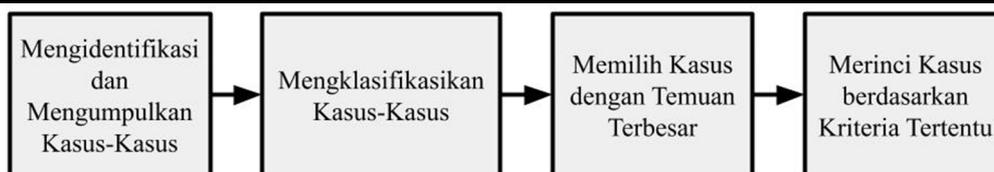
**Gambar 2. Alur Pembayaran dan Pertanggungjawaban Perjalanan Dinas**



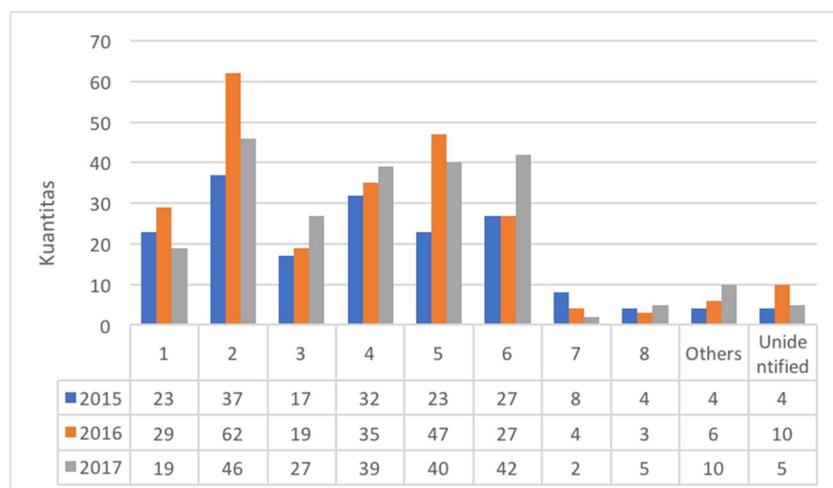
**Gambar 3. Explanatory Design: Follow-up Explanation Model**



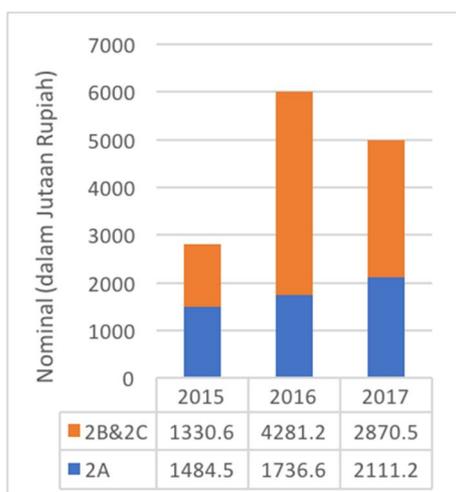
**Gambar 4. Alur Tahapan Analisis Data**



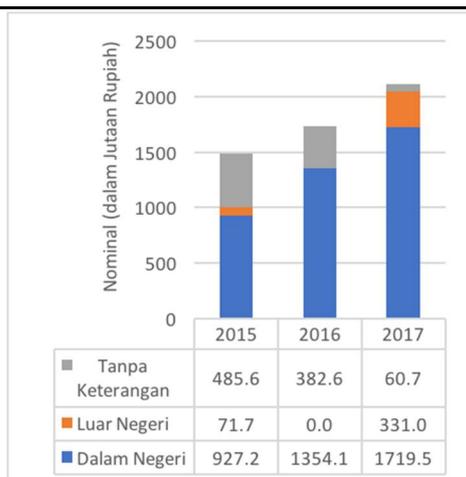
Gambar 5. Jumlah Temuan Penyelewengan berdasarkan Jenis Kasus



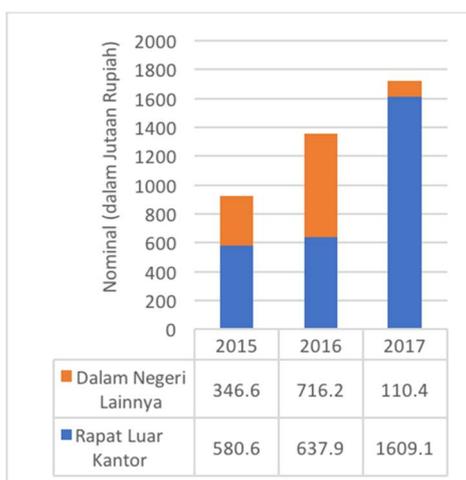
Gambar 6. Total Nominal Penyelewengan Tarif Tidak Sesuai Ketentuan



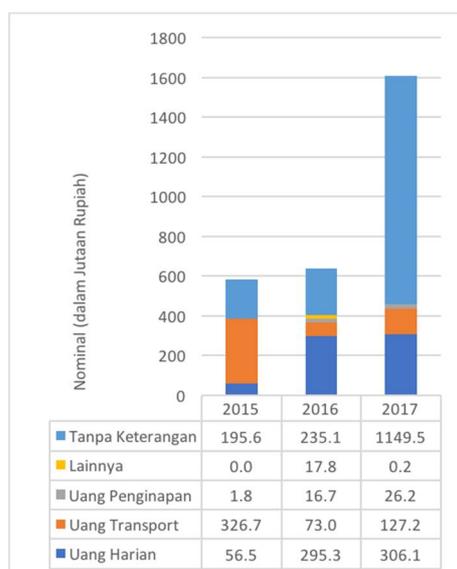
Gambar 7. Total Nominal Penyelewengan Tarif Melebihi SBM



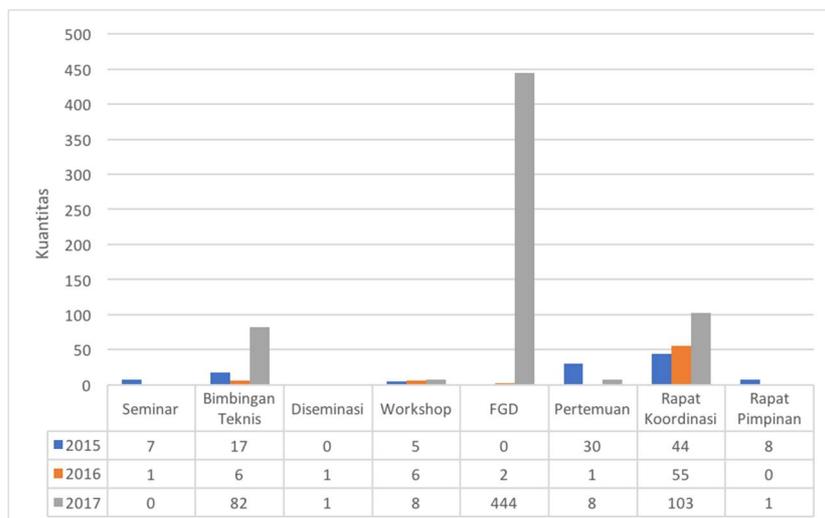
**Gambar 8. Rincian Nominal pada Komponen Dalam Negeri Penyelewengan Tarif Melebihi SBM**



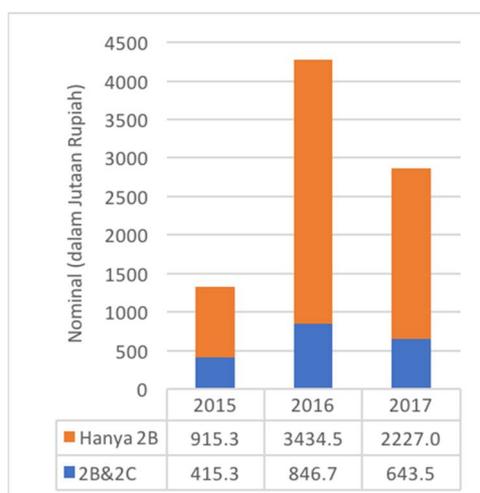
**Gambar 9. Rincian Instrumen Uang yang Digunakan untuk Penyelewengan Rapat Luar Kantor**



**Gambar 10. Rincian Jenis Kegiatan yang Digunakan untuk Penyelewengan Rapat Luar Kantor**



**Gambar 11. Total Nominal Penyelewengan Ketentuan Perjalanan Dinas Luar Negeri**



**Gambar 12. Rincian Jenis Kegiatan yang Digunakan untuk Penyelewengan Perjalanan Dinas Luar Negeri**

