

TESIS

**ANALISIS EFEKTIVITAS SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL
PEMERINTAH (SPIP) DALAM PENCEGAHAN KORUPSI
MENGUNAKAN *ANTI-FRAUD MODEL*
PADA PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI BARAT**

***ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE GOVERNMENT
INTERNAL CONTROL SYSTEM IN PREVENTING CORRUPTION
USING THE ANTI-FRAUD MODEL
IN THE WEST SULAWESI PROVINCIAL GOVERNMENT***

ALAM AZHARI AMIR



**PROGRAM STUDI
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2024**

**ANALISIS EFEKTIVITAS SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL
PEMERINTAH (SPIP) DALAM PENCEGAHAN KORUPSI
MENGUNAKAN *ANTI-FRAUD MODEL*
PADA PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI BARAT**

***ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE GOVERNMENT
INTERNAL CONTROL SYSTEM IN PREVENTING CORRUPTION
USING THE ANTI-FRAUD MODEL
IN THE WEST SULAWESI PROVINCIAL GOVERNMENT***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Mencapai Gelar Magister Administrasi Publik

Pada Program Studi Magister Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh

ALAM AZHARI AMIR

E012221001

Kepada

**PROGRAM STUDI
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2024**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**ANALISIS EFEKTIVITAS SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL PEMERINTAH (SPIP)
DALAM PENCEGAHAN KORUPSI MENGGUNAKAN
ANTI-FRAUD MODEL PADA PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI BARAT**

Disusun dan diajukan oleh:

**ALAM AZHARI AMIR
NIM E012221001**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin pada
tanggal **16 Oktober 2024** dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Sangkala, MA.
NIP 196311111991031002

Prof. Dr. Muhammad Yunus, MA.
NIP 195910301987021002

Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin

Dr. Gita Susanti, M.Si.
NIP 196503111991032001



Prof. Dr. Phil. Sukri, S.I.P., M.Si.
NIP 197508182008011008

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Alam Azhari Amir
NPM (Nomor Pokok Mahasiswa) : E012221001
Program Studi : Magister S2 Administrasi Publik

Menyatakan bahwa tesis yang berjudul **“ANALISIS EFEKTIVITAS SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL PEMERINTAH (SPIP) DALAM PENCEGAHAN KORUPSI MENGGUNAKAN ANTI-FRAUD MODEL PADA PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI BARAT”** adalah benar-benar merupakan hasil karya pribadi saya dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Makassar, 16 Oktober 2024

Yang Menyatakan,



ALAM AZHARI AMIR

E012221001

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah rabbil 'alamin, puji syukur kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan tesis dengan judul “Analisis Efektivitas Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) Dalam Pencegahan Korupsi Menggunakan *Anti-Fraud Model* Pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat”.

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan Pascasarjana pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Penghargaan dan rasa terima kasih yang setinggi-tingginya teristimewa untuk Ibunda Hj. Ramdhani Latief dan Ayahanda H. Amir Zainuddin, SE yang telah memberikan dukungan moril dan do'a untuk penulis terutama selama menempuh pendidikan. Istriku tercinta Isabella Sukmawati Ishak beserta kedua putriku sumber semangat hidupku, Alisha Aliya Alamdan Anaya Alilah Alam, serta seluruh keluarga besarku, ibunda mertuaku Elpa Santira, adik-adik dan ipar-iparku Adhita Aryandini Amir dan Andhayani, Abdi Ariadi Amir dan Nur Azizah Wulandari, dan Moh. Akhsan Adhyatma Amir, keponakan-keponakanku yang tercinta Razka Ramadhan Andhayani, Rasya Athalla Andhayani, Rania Aisyah Andhayani, Muh. Abidzar Alfarizqi Abdi, dan Anindya Nadhira Abdi yang selalu memberikan doa, dukungan dan motivasi yang tidak ternilai selama peneliti menyelesaikan studi.

Selanjutnya ucapan terima kasih peneliti ucapkan kepada yang terhormat:

1. Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang telah memberikan kesempatan dan membiayai pendidikan magister peneliti.
2. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang telah memberikan kesempatan peneliti sebagai pegawai untuk mengembangkan

kompetensi dengan melaksanakan tugas belajar magister.

3. Bapak Prof. Dr. Sangkala, MA dan Prof. Dr. Muhammad Yunus, MA, dan Dr. Suryadi Lambali, MA sebagai dosen pembimbing atas waktu yang telah diluangkan untuk membimbing dan diskusi-diskusi yang telah dilakukan.
4. Bapak Prof. Deddy T. Tikson, Ph.D, Bapak Dr. Nurdin Nara, M. Si, Bapak Dr. Muhammad Rusdi, M. Si. sebagai Dosen Penguji yang telah memberikan koreksi, arahan, dan saran yang membangun untuk perbaikan tesis ini.
5. Segenap pimpinan dan pegawai pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dan perwakilan BPKP Provinsi Sulawesi Barat yang telah memberikan bantuan dan kemudahan selama pelaksanaan penelitian ini.
6. Semua pihak terkait yang tidak dapat disebutkan namanya satu per satu oleh peneliti, yang telah membantu dan mendukung peneliti selama masa studi, serta dalam proses penelitian hingga menyelesaikan tesis ini.

Semoga bantuan dari semua pihak mendapat rahmat dan karunia-Nya. Peneliti menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna dan masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisannya. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi seluruh pihak yang membutuhkan. Amin Ya Rabbal Aalamin.

Makassar, 16 Oktober 2024

Peneliti

Alam Azhari Amir

ABSTRAK

ALAM AZHARI AMIR. *Analisis Efektivitas Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) dalam Pencegahan Korupsi Menggunakan Anti-Fraud Model pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat (dibimbing oleh Sangkala dan Muhammad Yunus).*

Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat telah mengimplementasikan Sistem Pengendalian internal Pemerintah (SPIP) sebagai instrumen pencegahan korupsi melalui berbagai kebijakan dan program di sektor-sektor prioritas meliputi perencanaan, pengelolaan keuangan dan aset, pengadaan barang/jasa, serta pengawasan internal. Namun, data empiris menunjukkan berbagai upaya tersebut belum efektif dalam menurunkan angka kejadian korupsi. Penelitian ini bertujuan mengukur dan menganalisis efektivitas SPIP dalam pencegahan korupsi pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dengan menggunakan Anti-Fraud Model sebagai basis analisis meliputi kontrol pencegahan, faktor penggentar, dan prosedur deteksi, dimana relevan dengan indikator-indikator keberhasilan SPIP. Penelitian menggunakan pendekatan studi kasus kualitatif dengan paradigma eksplanatif, dimana kasus korupsi yang pernah terjadi disajikan melalui studi kasus kemudian dianalisis untuk memperoleh penjelasan mendalam tentang pola/hubungan antara penyebab/pemicu korupsi dengan kelemahan-kelemahan SPIP berdasarkan Anti-Fraud Model sebagai basis analisis. Hasilnya kemudian divalidasi dengan hasil wawancara informan dan berbagai dokumen implementasi SPIP untuk menguatkan temuan penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontrol pencegahan dalam SPIP belum efektif menekan pemicu resiko korupsi pada prosedur rutin organisasi, kebijakan dan implementasi SPIP belum efektif menghasilkan efek penggentar yang membuat individu organisasi enggan melakukan korupsi, dan prosedur deteksi dalam SPIP belum efektif meminimalisir kerugian akibat korupsi dan mengantisipasi terulangnya kejadian korupsi.

Kata kunci: korupsi, pencegahan korupsi, Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, SPIP, Anti-Fraud Model.

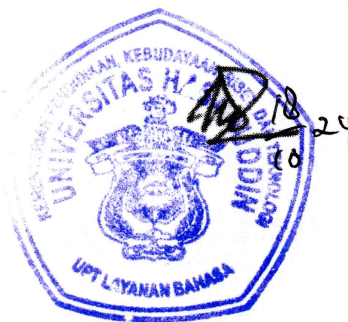


ABSTRACT

ALAM AZHARI AMIR. *Analysis of Effectiveness of Government Internal Control System (GICS) in Preventing Corruption Using Anti-Fraud Model in Government of West Sulawesi Province* (supervised by Sangkala and Muhammad Yunus).

The Government of West Sulawesi Province has implemented the Government Internal Control System (GICS) as the corruption prevention instrument through the policies and programs in the priority sectors including the planning, financial and asset management, procurement, and internal control. However, the empirical data show that these efforts have not been effective in reducing the corruption incidents. The research aims at measuring and describing the effectiveness of the GICS in preventing the corruption in the Government of West Sulawesi Province by using the Anti-Fraud Model as the basis for the analysis including the preventive controls, deterrents, and detection procedures, which are relevant to the GICS success indicators. The research used the qualitative case study approach with the explanatory paradigm, in which the corruption incidents were presented through the case study and analyzed to obtain the in-depth explanations of the patterns/relationships between the corruption causes/triggers and GICS weaknesses based on the Anti-Fraud Model. The results were then validated with the informant interviews and various GICS documents. The result shows that the preventive controls in GICS have not effectively suppressed the corruption risk triggers in the routine organizational procedures, GICS policies and implementation have not effectively produced the deterrent effect that discourages the organizational individuals from committing the corruption, and detection procedures in GICS have not effectively minimized the losses due to the corruption and anticipated the recurrence of the corruption events.

Keywords: corruption, corruption prevention, Government Internal Control System, Anti-Fraud Model



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vii
<i>ABSTRACT</i>	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR DIAGRAM	xiv
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan	10
1.3 Tujuan Penelitian	10
1.4 Manfaat Penelitian	11
1.4.1 Manfaat Teoritis	11
1.4.2 Manfaat Praktis	11
BAB II TINJAUAN TEORI DAN KONSEP	12
2.1 Definisi dan Konsep Efektivitas	12
2.2 Definisi dan Jenis-Jenis Korupsi	15
2.3 Tinjauan Administrasi Publik tentang Korupsi	18

2.2.1.	Tinjauan Kebijakan Publik tentang Korupsi	20
2.2.2.	Tinjauan Manajemen Publik tentang Korupsi	21
2.4	<i>Anti-Fraud Model</i> (Model Anti-Kecurangan)	24
2.3.1.	<i>Preventive Control</i> (Kontrol Pencegahan)	27
2.3.2.	<i>Deterrence</i> (Penggentar)	29
2.3.3.	<i>Detection Procedure</i> (Prosedur Deteksi)	30
2.5	Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP)	32
2.4.1.	Tinjauan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) dalam Konsep Tiga Lini Pengawasan Manajemen (<i>Three Lines of Defense</i>)	33
2.4.2.	Kebijakan Pencegahan Korupsi melalui SPIP	35
2.6	Relevansi <i>Anti-Fraud Model</i> dengan Indikator Pencegahan Korupsi SPIP	39
2.7	Penelitian Terdahulu terkait Pencegahan Korupsi melalui SPIP	42
2.8	Kerangka Pikir Penelitian	43
BAB III METODE PENELITIAN		44
3.1	Rancangan Penelitian	44
3.2	Kehadiran Peneliti	46
3.3	Lokasi Penelitian	47
3.4	Sumber Data	48
3.5	Teknik Pengumpulan Data	52
3.6	Teknik Analisis Data	53
3.7	Pengecekan Validitas Data	56
3.7.1.	Teknik Triangulasi	57
3.7.2.	Perpanjangan Keikutsertaan	58
3.7.3.	Ketekunan Pengamatan	59

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	60
4.1. Gambaran Umum Objek Penelitian	60
4.1.1 Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat	60
4.1.2 Perwakilan BPKP Provinsi Sulawesi Barat	64
4.2. Kondisi <i>Existing</i> Implementasi Pencegahan Korupsi melalui SPIP pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat	67
4.2.1. Implementasi Kebijakan dan Program	68
4.2.2. Indeks Capaian Pencegahan Korupsi	72
4.2.3. Mekanisme Penanganan Kejadian Korupsi	74
4.3. Studi Kasus Korupsi Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat	76
4.3.1. Studi Kasus 1: Korupsi Penyaluran BOS SD & SMP Kabupaten Majene T.A 2016 & 2017 pada Dinas Pendidikan Prov. Sulawesi Barat	79
4.3.2. Studi Kasus 2: Korupsi Pengadaan Benih Kecambah T.A 2013 dan Bibit Sawit T.A 2013 pada Dinas Perkebunan Prov. Sulawesi Barat	80
4.3.3. Studi Kasus 3: Korupsi Peningkatan Ruas Jalan Salutambung – Urekang T.A. 2018 pada Dinas PUPR Prov. Sulawesi Barat	82
4.3.4. Studi Kasus 4: Korupsi Penyaluran DAK Fisik Bidang Pendidikan T.A. 2020 pada Dinas Pendidikan Prov. Sulawesi Barat	83
4.3.5. Studi Kasus 5: Korupsi Penyertaan Modal BUMD T.A. 2020 kepada PT. Sulawesi Barat Malaqbiq (Perseroda)	84
4.4. Hasil Penelitian	86
4.4.1. Deskripsi Umum Informan	86
4.4.2. Reduksi Data Hasil Penelitian	88
4.4.3. Inefektivitas Kontrol Pencegahan (<i>Preventive Control</i>)	89
4.4.4. Inefektivitas Faktor Penggentar (<i>Deterrence Factor</i>)	95
4.4.5. Inefektivitas Prosedur Deteksi (<i>Detection Procedure</i>)	99

4.5.	Pembahasan	101
4.5.1.	Faktor Kelemahan Struktur	102
4.5.2.	Faktor Kelemahan Operasional	107
4.5.3.	Faktor Kelemahan Perilaku Individu	111
BAB V	PENUTUP	117
5.1	Kesimpulan	117
5.2	Saran	119
DAFTAR PUSTAKA		121

LAMPIRAN 1:

Kertas Kerja Triangulasi Sumber Hasil Penelitian

LAMPIRAN 2:

Keputusan Gubernur Sulawesi Barat Nomor 318 Tahun 2023
Tentang Satuan Tugas Penilaian Mandiri Maturitas Penyelenggaraan
SPIP Terintegrasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2023

LAMPIRAN 3:

Surat Tugas Inspektur Provinsi Sulawesi Barat nomor
800.1.11.1/1178/2023 tanggal 18 Juli 2023 tentang Tim Penjaminan
Kualitas (*Quality Assurance*) Penyelenggaraan SPIP Terintegrasi
Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2023

LAMPIRAN 4:

Dokumentasi dan Observasi Penelitian

LAMPIRAN 5:

Screenshot Putusan 9/Pid.Sus/TPK/2019/PN.Mam (Kasus Korupsi
Penyaluran BOS)

LAMPIRAN 6:

Screenshoot Putusan 25/Pid.Sus/TPK/2020/PN.Mam (Kasus
Korupsi Pengadaan Benih Kecambah dan Bibit Kelapa Sawit)

LAMPIRAN 7:

Screenshoot Putusan 19/Pid.Sus/TPK/2020/PN.Mam (Kasus
Korupsi Peningkatan Ruas Jalan)

LAMPIRAN 8:

Screenshoot Putusan 13/Pid.Sus/TPK/2021/PN.Mam (Kasus
Korupsi Penyaluran DAK Fisik Bidang Pendidikan)

LAMPIRAN 9:

Screenshoot Putusan 12/Pid.Sus/TPK/2024/PN.Mam (Kasus
Penyertaan Modal BUMD)

DAFTAR DIAGRAM

Nomor Urut	Halaman
1. Perbandingan Skor CPI (<i>Corruption Perception Index</i>) Indonesia dengan beberapa Negara ASEAN	1
2. Trend Modus Korupsi Tahun 2023	2
3. Tren Capaian Skor IEPK Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat 2021-2023	72

DAFTAR TABEL

Nomor Urut	Halaman
1. Daftar Kasus Korupsi Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2019-2024	5
2. Temuan Ketidakpatuhan dan Kerugian Negara BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) Perwakilan Sulawesi Barat pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2022	6
3. Luas Wilayah Provinsi Sulawesi Barat	61
4. Daftar Kebijakan terkait Pencegahan Korupsi melalui SPIP	68
5. Daftar Program/Kegiatan Pencegahan Korupsi melalui SPIP	69
6. Pembagian Kewenangan Penanganan Korupsi Non-Litigasi	74
7. Pembagian Kewenangan Penanganan Korupsi Litigasi	75
8. Putusan Kasus Korupsi pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat 2019-2024	76
9. Seleksi dokumen putusan yang akan diuraikan dalam studi kasus	78
10. Uraian Studi Kasus 1	79
11. Uraian Studi Kasus 2	80
12. Uraian Studi Kasus 3	82
13. Uraian Studi Kasus 4	83
14. Uraian Studi Kasus 5	84
15. Deskripsi Umum Informan	88
16. Tabel Reduksi Data Penelitian	88
17. Rekapitulasi Anggaran Program Pencegahan Korupsi per OPD Prioritas	103

DAFTAR GAMBAR

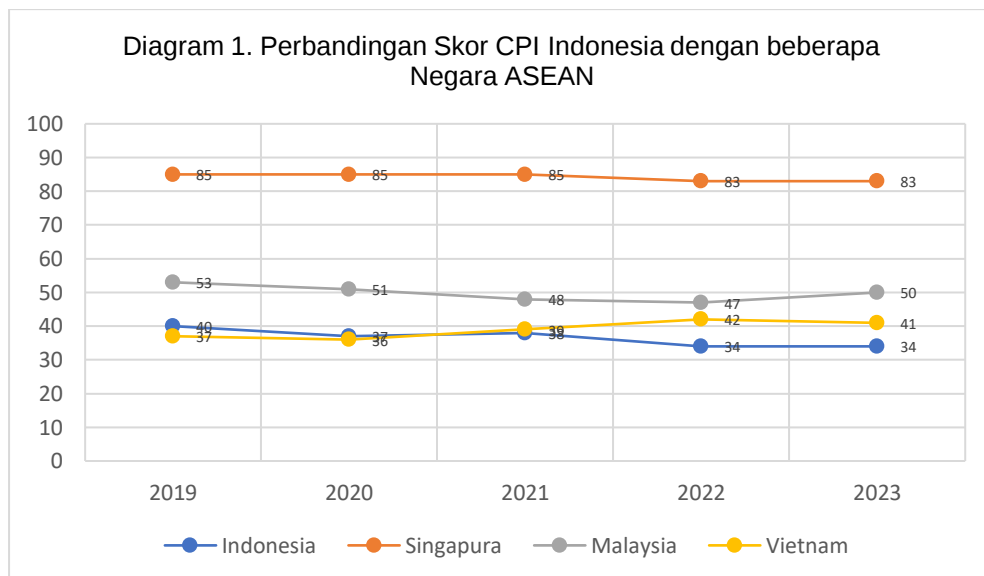
Nomor Urut	Halaman
1. <i>ACFE's Fraud Tree</i> (Pohon Kecurangan ACFE)	16
2. <i>Fraud Triangle</i> (Segitiga Kecurangan)	25
3. <i>Fraud Scale</i> (Skala Kecurangan)	25
4. <i>Triangle of Fraud Action</i> (Segitiga Tindakan Kecurangan)	26
5. <i>Anti-Fraud Model</i> (Model Anti-Kecurangan)	26
6. <i>Three Lines of Defense</i> (Tiga Lini Pertahanan)	33
7. Indikator IEPK (Indeks Efektivitas Pengendalian Korupsi) – SPIP	37
8. Kerangka Pikir Penelitian	43
9. <i>Yin's Study Cases Type</i>	54
10. <i>Miles & Huberman's Data Qualitative Analysis Model</i>	55
11. Struktur Tim Satuan Tugas SPIP Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat	62
12. Struktur Organisasi Perwakilan BPKP Provinsi Sulawesi Barat	66
13. Hubungan Faktor Kelemahan dengan Inefektivitas Pencegahan Korupsi SPIP	115

BAB I

PENDAHULUAN

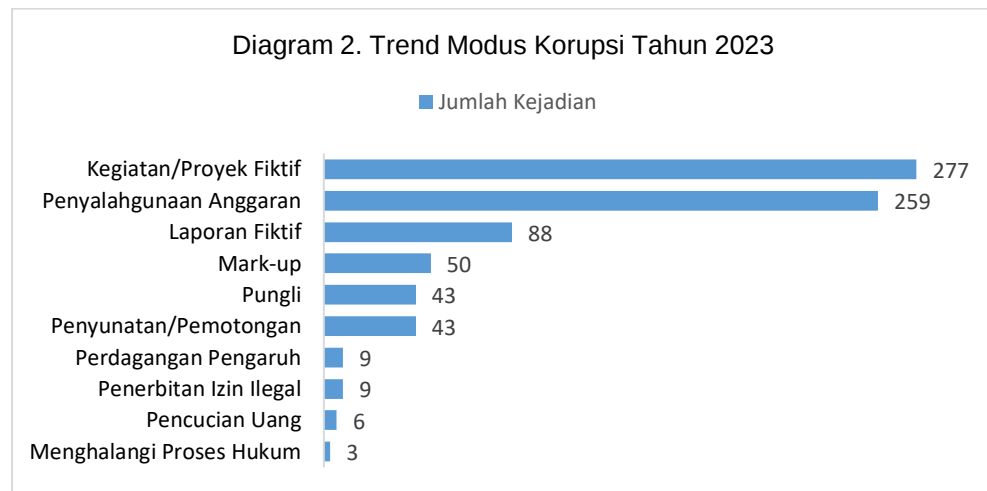
1.1 Latar Belakang

Sejak awal Era Reformasi hingga saat ini, berbagai upaya pemberantasan korupsi yang dilaksanakan Pemerintah Indonesia baik melalui transformasi asas penyelenggaraan pemerintah yang awalnya bersifat sentralistik menjadi desentralisasi, perbaikan prinsip transparansi dan akuntabilitas tata kelola manajemen sektor publik, serta reformasi instrumen penegak hukum belum mampu berkontribusi memberikan perubahan yang signifikan. Data CPI (*Corruption Perception Index*) lima tahun terakhir (2019-2023) yang dipublikasikan lembaga non-profit pemerhati tingkat korupsi global yaitu *Transparency International*, menunjukkan bahwa tingkat persepsi korupsi sektor publik di Indonesia relatif rendah dan tertinggal dari negara-negara regional Asia Tenggara seperti Singapura, Malaysia, dan Vietnam sebagai berikut:



Sumber: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

Data tren penindakan kasus korupsi tahun 2023 yang dirilis oleh ICW (*Indonesian Corruption Watch*) menunjukkan bahwa 4 (empat) dari 10 (sepuluh) besar modus operandi korupsi yang terjadi di tahun 2023 adalah korupsi yang berbentuk kegiatan/proyek fiktif (277 kejadian), penyalahgunaan anggaran (259 kejadian), laporan fiktif (88 kejadian), dan *mark-up* (50 kejadian) dengan rincian sebagai berikut



Sumber: Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023 oleh ICW

Diagram 2 diatas menunjukkan bahwa sektor-sektor tata kelola sumber daya publik, meliputi sektor pengelolaan keuangan dan aset negara serta sektor pengadaan barang dan jasa masih menjadi sektor yang paling rentan terhadap korupsi. Fenomena ini terbilang memprihatinkan, mengingat upaya Pemerintah yang intensif dalam mengadopsi berbagai kebijakan dan menerapkan pencegahan korupsi berbasis pengendalian manajemen di dalam organisasi publik sejak era reformasi hingga saat ini. Korelasi antara sektor tata kelola sumber daya publik dengan tingginya tingkat kerentanan korupsi pada sektor tersebut bukan sesuatu yang baru. Dzhumasev (2014) menjelaskan bahwa sebagian besar bukti penelitian empiris menunjukkan alokasi belanja negara (*government spending*) selain berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi, namun juga berpengaruh kepada resiko tumbuhnya

praktik korupsi dan pencarian rente (*rent-seeking*). Dengan kata lain, sektor tata kelola sumber daya publik memang memiliki kerentanan resiko *inheren* (melekat) dengan praktik-praktik korupsi.

Salah satu strategi pencegahan korupsi berbasis penguatan pengendalian manajemen organisasi publik yang telah lama diadopsi dan diimplementasikan di hampir seluruh unit organisasi Pemerintah adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP). Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat sebagai salah satu perpanjangan tangan pemerintah pusat, telah menerapkan strategi pencegahan korupsi melalui Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) tersebut pada sektor-sektor prioritas tata kelola sumber daya publik meliputi sektor perencanaan anggaran, pengelolaan keuangan dan aset, pengadaan barang dan jasa, serta pengawasan internal yang berfokus pada peningkatan aspek-aspek pencegahan korupsi pada internal manajemen sebagai berikut:

1. Kapabilitas Pengelolaan Resiko Korupsi, yang bertujuan meningkatkan kapasitas dan kompetensi organisasional dalam mengelola resiko korupsi.
2. Penerapan Strategi Pencegahan, yang bertujuan merancang sistem pencegahan dan sistem deteksi dini korupsi yang efektif.
3. Penanganan Kejadian Korupsi, yang bertujuan menguatkan fungsi pengawasan internal dalam kewenangan investigasi kejadian korupsi dan tindakan korektif manajemen untuk memulihkan kerugian negara.

Adapun beberapa adopsi kebijakan dan implementasi program pencegahan korupsi melalui Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat

melalui penelusuran data awal yang diperoleh dari *website* resmi Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat <https://sulbarprov.go.id/>, antara lain:

1. Penerbitan regulasi pencegahan korupsi meliputi:
 - *Master Plan* Pencegahan Korupsi Jangka Panjang (2012-2025);
 - Pedoman Pengendalian Gratifikasi;
 - Standar Operasional Prosedur (SOP) Penanganan Pengaduan Korupsi (*Whistleblowing System*); dan
 - Penyelenggaraan Pendidikan Anti Korupsi.
2. Alokasi dukungan anggaran dan sumber daya manusia terkait pencegahan korupsi meliputi:
 - Pembentukan Satuan Tugas Pengendalian Gratifikasi;
 - Pembentukan Penyuluh Anti Korupsi; dan
 - Peningkatan kompetensi SDM Inspektorat selaku Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).
3. Pemetaan resiko korupsi pada beberapa sektor/urusan yang rentan terjadi kasus korupsi meliputi:
 - Perencanaan Anggaran Pendapatan & Belanja Daerah (APBD);
 - Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ); dan
 - Penyaluran Hibah dan Bantuan Sosial.
4. Kegiatan edukasi anti korupsi pada beberapa fokus sasaran meliputi Aparatur Sipil Negara (ASN), Perangkat Desa, Pegawai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Kelompok Masyarakat.

Namun berbagai upaya pencegahan korupsi melalui Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) diatas, belum menunjukkan dampak positif dalam mencegah terjadinya kejadian korupsi dan kerugian

keuangan negara pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat. Data empiris kasus-kasus korupsi menunjukkan bahwa:

1. Masih terjadi kasus korupsi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dalam 6 (enam) tahun terakhir (2019-2024) berdasarkan putusan Pengadilan Negeri - Tindak Pidana Korupsi (PN – Tipikor) Mamuju Kelas I A yang berstatus *inkracht* (berkekuatan hukum tetap) dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1. Daftar Kasus Korupsi Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat 2019-2024

Uraian Kasus	Kerugian Negara (Rp)	Status Putusan
Pekerjaan dan pertanggungjawaban fiktif - hibah upah kerja pembukaan lahan (<i>land clearing</i>) kelapa sawit Dinas Perkebunan Prov. Sulawesi Barat.	Rp1.017.500.000	<i>Inkracht</i> 15/Pid.Sus/TP K/2019/PN.MU
Kelebihan pembayaran yang tidak sesuai prestasi pekerjaan - pengadaan benih padi pada Dinas Pertanian Prov. Sulawesi Barat.	Rp551.237.500	<i>Inkracht</i> 12/Pid.Sus/TP K/2019/PN.MU
Penyalahgunaan dana dan pertanggungjawaban fiktif - BOS SD & SMP pada Dinas Pendidikan Prov. Sulawesi Barat.	Rp343.840.000	<i>Inkracht</i> 10/Pid.Sus/TP K/2019/PN.MU
Penyalahgunaan dana yang tidak sesuai peruntukan dan pertanggungjawaban fiktif - BOS dan BOMM Subsidi SMK DDI Dinas Pendidikan Prov. Sulawesi Barat.	Rp474.628.600	<i>Inkracht</i> 01/Pid.Sus/TP K/2020/PN.MU
Penyalahgunaan uang muka dan manipulasi jaminan - peningkatan ruas jalan Salutambung – Urekang Dinas PUPR Prov. Sulawesi Barat.	Rp1.456.462.157	<i>Inkracht</i> 20/Pid.Sus/TP K/2020/PN.MU
Pekerjaan fiktif - pengadaan benih kecambah dan bibit kelapa sawit pada Dinas Perkebunan Prov. Sulawesi Barat.	Rp912.220.000	<i>Inkracht</i> 25/Pid.Sus/TP K/2020/PN.MU
Pemerasan dan penyuapan - DAK fisik bidang pendidikan pada Dinas Pendidikan Prov. Sulawesi Barat.	Rp1.425.330.050	<i>Inkracht</i> 14/Pid.Sus/TP K/2021/PN.MU
Kelebihan pembayaran yang tidak sesuai prestasi pekerjaan - pekerjaan tutupan lahan <i>mangrove</i> Badan Lingkungan Hidup Prov. Sulawesi Barat.	Rp1.196.893.609	<i>Inkracht</i> 18/Pid.Sus/TP K/2021/PN.MU
Kelebihan pembayaran tidak sesuai prestasi pekerjaan - pengadaan dan pembuatan bibit rehabilitasi hutan dan lahan Dinas Kehutanan Prov. Sulawesi Barat.	Rp1.157.909.538	<i>Inkracht</i> 07/Pid.Sus/TP K/2023/PN.MU
Penyelewengan Dana Nasabah PT. Bank Sulselbar Cabang Utama Mamuju	Rp6.988.065.922	<i>Inkracht</i> 10/Pid.Sus/TP K/2023/PN.MU

Uraian Kasus	Kerugian Negara (Rp)	Status Putusan
Penyalahgunaan dana - penyertaan modal ke BUMD PT. Sulawesi Barat Malaqbiq (Perseroda)	Rp867.000.000	Inkracht 12/Pid.Sus/TP K/2024/PN.MU
Total	Rp16.391.087.376	

Sumber: Website Direktori Putusan Mahkamah Agung RI (open access)

2. Masih terdapat temuan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan – Republik Indonesia (BPK – RI) Perwakilan Provinsi Sulawesi Barat berupa ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara meliputi:

Tabel 2.

Temuan Ketidakpatuhan dan Kerugian Negara BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) Perwakilan Sulawesi Barat pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2022

Uraian Temuan	Jumlah Kejadian	Nilai (Rp)
Kerugian Negara/Daerah yang terjadi pada Perusahaan:		
Rekanan tidak menyelesaikan pekerjaan	2	Rp972.524.750,00
Kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang	8	Rp1.986.345.003,04
Kelebihan pembayaran selain kekurangan volume pekerjaan dan/atau barang	2	Rp18.042.500,00
Penggunaan uang/barang untuk kepentingan pribadi	2	Rp146.924.867,00
Pembayaran honorarium dan/atau biaya perjalanan dinas ganda dan/atau melebihi standar yang ditetapkan	6	Rp598.939.116,80
Belanja tidak sesuai atau melebihi ketentuan	13	Rp2.139.678.300,03
Lain-Lain		
Jumlah		Rp5.987.615.336,87
Kekurangan Penerimaan:		
Penerimaan negara/daerah atau denda keterlambatan pekerjaan belum/tidak ditetapkan atau dipungut/diterima/disetor ke Kas Negara/Daerah atau Perusahaan Milik Negara/Daerah	15	Rp8.036.831.433,04
Jumlah		Rp8.036.831.433,04

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Daerah BPK-RI Provinsi Sulawesi Barat 2022

Dalam rangka penguatan argumen terkait kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) sebagai instrumen pencegahan korupsi secara teoritis, sejumlah literatur penelitian terdahulu mengungkap fenomena yang sama. ACFE (2018) menemukan bahwa “kelemahan pengendalian internal (*internal control weakness*)” adalah faktor utama yang paling sering dikutip sebagai penyebab terjadinya korupsi baik dalam bentuk

penyelewengan aset, unsur keterlibatan pegawai dalam praktik korupsi, dan manipulasi/rekayasa laporan keuangan organisasi. Donelson et.al (2017) menguatkan pendapat diatas dengan menyatakan bahwa terdapat anomali dimana hanya sedikit bukti yang menunjukkan bahwa terdapat mekanisme penghubung (*linking mechanism*) antara sistem pengendalian internal dengan resiko kecurangan, namun terdapat hubungan yang kuat antara kelemahan pengendalian internal dengan kemampuan organisasi untuk mengungkap terjadinya korupsi di masa depan.

Kesenjangan (*gap*) antara berbagai upaya pencegahan korupsi melalui Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) yang telah diimplementasikan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dengan data empiris kejadian korupsi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara, baik yang terungkap melalui proses penanganan hukum oleh Institusi Penegak Hukum yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) maupun oleh Badan Pemeriksa Keuangan – Republik Indonesia (BPK-RI) Perwakilan Provinsi Sulawesi Barat selaku Auditor Eksternal, yang diperkuat secara teoritis dalam literatur penelitian terdahulu yang menggambarkan kelemahan SPIP sebagai instrumen pencegahan korupsi, akan menjadi landasan latar belakang masalah utama dalam penelitian ini dengan menganalisis efektivitas Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) dalam pencegahan korupsi di Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dengan menggunakan *Anti-Fraud Model* sebagai basis analisis.

Anti-Fraud Model adalah salah satu kerangka konseptual pencegahan korupsi kontemporer yang telah banyak menjadi acuan dan diterapkan di berbagai organisasi modern yang pertama kali dicetuskan oleh Dorminey et.al (2012). Model ini dikembangkan dari berbagai teori perilaku

klasik tentang *fraud* (kecurangan) termasuk korupsi, yang berfokus pada penguatan 3 (tiga) aspek kunci dalam pencegahan korupsi berbasis pengendalian internal organisasi yaitu:

1. **Kontrol Pencegahan (*Preventive Control*)**, meliputi penguatan prosedur rutin organisasi dalam rangka meminimalisir resiko korupsi dengan menekan faktor pemicu berupa, tekanan kebutuhan finansial (*pressure of financial needs*), peluang (*opportunity*), dan pembenaran (*rationalization*).
2. **Faktor Penggantar (*Deterrence Factor*)**, meliputi penguatan pencegahan korupsi dengan meningkatkan persepsi kolektif pegawai berupa persepsi deteksi / rasa takut tertangkap (*detection perception / fear of getting caught*) dan persepsi hukuman / rasa takut dihukum (*punishment perception / fear of getting punished*).
3. **Prosedur Deteksi (*Detection Procedure*)**, meliputi penguatan fungsi pengawasan internal berupa peningkatan prosedur pengungkapan korupsi dan rekomendasi perbaikan sistem.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini akan membahas *gap* (kesenjangan) antara berbagai upaya pencegahan korupsi melalui Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dengan data empiris lapangan yang menggambarkan belum optimalnya berbagai upaya strategi pencegahan korupsi tersebut dalam menurunkan tingkat kejadian korupsi. Tujuan penelitian difokuskan untuk mengukur dan menganalisis efektivitas pencegahan korupsi melalui Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dengan menggunakan *Anti-Fraud Model* (Dorminey, et.al, 2012) meliputi kontrol pencegahan, faktor

penggentar, dan prosedur deteksi sebagai alat penilaian yang relevan dengan indikator-indikator tujuan pencegahan korupsi melalui SPIP yang dilaksanakan Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat.

Alasan Peneliti menggunakan *Anti-Fraud Model* sebagai basis analisis untuk mengukur dan menganalisis efektivitas SPIP dalam pencegahan korupsi karena 3 (tiga) aspek kunci *Anti-Fraud Model* memiliki kelebihan dimana sangat relevan untuk digunakan dalam mengukur dan menganalisis indikator pencapaian pencegahan korupsi yang diatur dalam regulasi/kebijakan implementasi SPIP. Selain itu, dibandingkan dengan beberapa penelitian terdahulu yang mengangkat tema sejenis, masih terbatas pada analisis yang bersifat konseptual. Kebaruan (*novelty*) dalam penelitian ini terletak pada penggunaan metode analisis studi kasus korupsi yang pernah terjadi di Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat yang peneliti anggap lebih mampu menggambarkan efektivitas pencegahan korupsi melalui SPIP secara lebih empiris dan disertai konteks nyata.

Atas dasar tersebut penulis berencana untuk mengangkat judul penelitian, yaitu: ***“ANALISIS EFEKTIVITAS SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL PEMERINTAH (SPIP) DALAM PENCEGAHAN KORUPSI DENGAN MENGGUNAKAN ANTI-FRAUD MODEL PADA PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI BARAT”***.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dijelaskan, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas kontrol pencegahan (*preventive control*) dalam Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat?
2. Bagaimana efektivitas faktor penggentar (*deterrence factor*) dalam Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat?
3. Bagaimana efektivitas prosedur deteksi (*detection procedure*) dalam Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan di atas maka tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengukur dan menganalisis efektivitas kontrol pencegahan (*preventive control*) dalam Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat.
2. Mengukur dan menganalisis efektivitas faktor penggentar (*deterrence factor*) dalam Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat.
3. Mengukur dan menganalisis efektivitas prosedur deteksi (*detection procedure*) dalam Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya konsep/studi tentang efektivitas pencegahan korupsi melalui Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) berdasarkan *Anti-Fraud Model*.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan temuan yang berguna dan dapat menjadi pertimbangan bagi praktisi / manajemen, khususnya Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dalam rangka meningkatkan aspek *Anti-Fraud Model* meliputi kontrol pencegahan, faktor penggentar, dan prosedur deteksi pada Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) agar lebih efektif dalam menurunkan tingkat resiko/kejadian korupsi di masa depan.

BAB II

TINJAUAN TEORI DAN KONSEP

2.1 Definisi dan Konsep Efektivitas

Secara umum, efektivitas dapat didefinisikan sebagai kemampuan untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan cara yang tepat atau sesuai dengan yang diharapkan. Etzioni (1964) mendefinisikan efektivitas sebagai sejauh mana suatu organisasi atau program berhasil mencapai tujuannya. Efektivitas diukur berdasarkan hasil akhir yang dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Gibson et al. (2011) mendefinisikan efektivitas sebagai kemampuan suatu organisasi atau individu untuk mencapai tujuan yang diinginkan dengan cara yang efisien, menggunakan sumber daya yang ada secara optimal.

Dalam mengevaluasi efektivitas sebuah organisasi/kebijakan/program, terdapat beberapa komponen atau elemen kunci yang dijadikan dasar untuk memahami bagaimana suatu organisasi/kebijakan/program dijalankan dan diukur keberhasilannya secara sistematis, yaitu:

1. *Input* (Masukan), mengacu pada sumber daya yang digunakan untuk menjalankan suatu program atau organisasi, anggaran, tenaga kerja, waktu, peralatan, dan regulasi yang terkait langsung dengan program/organisasi. Menurut Gibson et.al, (2011), input merupakan faktor penting karena tanpa input yang memadai, organisasi tidak dapat menjalankan aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuannya. Contoh-contoh input dalam program pencegahan korupsi SPIP misalnya:

- Dasar hukum dan kebijakan implementasi SPIP, misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, Peraturan BPKP Nomor 5 Tahun 2021, dan regulasi daerah (Perda/Pergub/dll) terkait implementasi SPIP yang berlaku dalam konteks lokal Pemerintah Daerah.
 - Sumber Daya Manusia (SDM), misalnya Menteri/Kepala Daerah/Birokrat/ASN/Pegawai pemerintah yang terlibat langsung dalam program pencegahan korupsi melalui SPIP.
 - Anggaran, misalnya seluruh sumber pendanaan yang dialokasikan untuk mendukung program pencegahan korupsi melalui SPIP baik yang bersifat edukatif maupun preventif.
2. Proses, mengacu pada serangkaian langkah-langkah yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan contohnya implementasi kebijakan, prosedur, dan intervensi yang digunakan dalam program. Etzioni (1964) menjelaskan bahwa proses yang berjalan dengan baik akan berkontribusi terhadap pencapaian tujuan organisasi secara lebih efektif. Contoh-contoh proses pada program pencegahan korupsi SPIP misalnya:
- Pemisahan tugas dan fungsi dalam prosedur rutin yang rentan korupsi;
 - Pengawasan melekat atasan langsung dan antar sejawat unit kerja;
 - Pemetaan resiko korupsi;
 - Implementasi sistem pengaduan korupsi;
 - Pengembangan kompetensi SDM pencegahan korupsi meliputi fungsi-fungsi manajemen;
 - Sosialisasi kebijakan anti korupsi secara edukatif;
 - Evaluasi/penilaian/tindak lanjut perbaikan sistem; dan lain-lain
3. *Output* (Keluaran), mengacu pada hasil langsung dari proses yang dilakukan, seperti produk atau layanan yang dihasilkan oleh program.

Output biasanya lebih mudah diukur karena merupakan hasil yang langsung terlihat dan merupakan indikator keberhasilan tahap awal dari suatu program. Gibson et.al, (2011) menyatakan bahwa output penting untuk diukur karena memberikan gambaran tentang produktivitas dan hasil jangka pendek dari suatu program. Contoh-contoh *output* (keluaran) hasil jangka pendek dari program pencegahan korupsi SPIP misalnya:

- Jumlah kegiatan pencegahan korupsi SPIP yang dilaksanakan;
- Jumlah pengaduan beserta tindak lanjut penanganannya;
- Jumlah kegiatan pengawasan dan rekomendasi perbaikan yang dihasilkan;
- Level maturitas pencegahan korupsi SPIP sesuai target; dan lain-lain.

4. *Outcome* (Hasil), mengacu pada hasil jangka menengah dari pelaksanaan program sebagai akibat langsung dari output (keluaran) yang mencerminkan perubahan atau perbaikan situasi. Drucker (1974) menekankan pentingnya *outcome* sebagai gambaran efektivitas jangka menengah dari suatu program atau kebijakan. Contoh-contoh *outcome* (hasil) jangka menengah program pencegahan korupsi SPIP misalnya:

- Menurunnya resiko korupsi pada prosedur rutin organisasi;
- Menurunnya jumlah temuan pelanggaran/ketidakpatuhan;
- Meningkatnya persepsi positif terhadap *whistleblower* (pelapor korupsi).

5. *Impact* (Dampak), mengacu pada hasil jangka panjang atau dampak akhir yang diinginkan dari suatu program. *Impact* (dampak) biasanya lebih sulit diukur karena membutuhkan waktu lebih lama untuk terlihat dan melibatkan perubahan sosial, ekonomi, atau lingkungan yang signifikan. Seperti yang dijelaskan Etzioni (1964), *impact* (dampak) menunjukkan sejauh mana tujuan akhir telah tercapai dan benar-benar memberikan dampak yang

diharapkan yang biasanya berkaitan dengan perubahan sosial atau struktural yang lebih besar. Contoh-contoh *outcome* (hasil) jangka panjang program pencegahan korupsi SPIP misalnya:

- Terciptanya budaya organisasi yang tidak permisif terhadap korupsi;
- Penurunan tingkat kejadian/kasus korupsi dan kerugian negara;
- Peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan;
- Peningkatan kepuasan dan kepercayaan publik terhadap Pemerintah;
- Peningkatan kesejahteraan masyarakat karena penggunaan sumber daya yang tidak disalahgunakan dan betul-betul diprioritaskan untuk pemenuhan kebutuhan dasar publik (pendidikan, kesehatan, sosial, ekonomi, dan lain-lain)

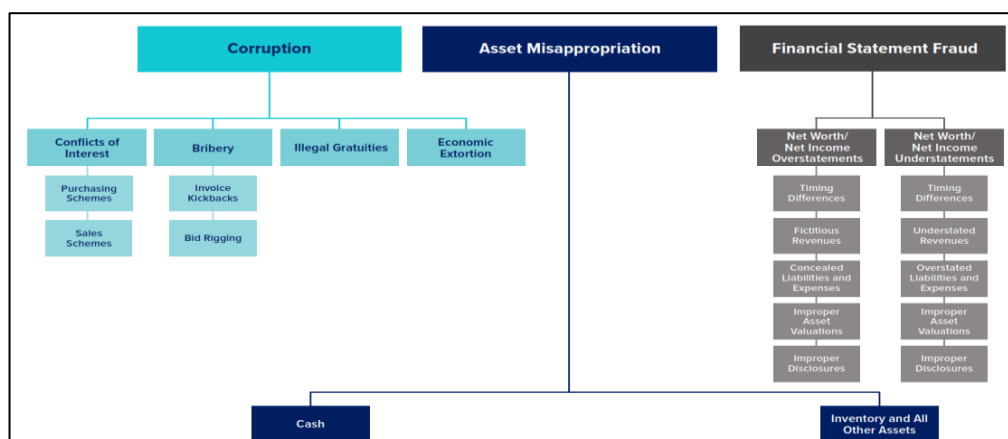
Komponen-komponen diatas saling terkait dan biasanya digunakan sebagai acuan dasar evaluasi efektivitas program. *Input* yang memadai, proses yang sistematis, *output* yang terukur, *outcome* yang bermanfaat, dan *impact* yang signifikan menjadi indikator keberhasilan yang paling mendasar dari sebuah kebijakan/program termasuk program/instrumen pencegahan korupsi seperti Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP).

2.2 Definisi dan Jenis-Jenis Korupsi

Korupsi secara harfiah berasal dari bahasa Latin, yaitu '*corruptio*' atau '*corruptus*' yang merupakan perpaduan dari dua kata yaitu "*com*" yang artinya bersama-sama dan "*rumpere*" yang berarti pecah atau jebol (Priantara, 2013). Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan korupsi sebagai "*penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan dan sebagainya) untuk keuntungan pribadi atau orang lain*".

Terminologi “korupsi” seringkali diasosiasikan sebagai salah satu bentuk “*fraud*” (kecurangan). *Black Law Dictionary* dalam Priantara (2013) menyatakan bahwa definisi “*fraud*” (kecurangan) sebagai “*suatu perbuatan yang memiliki intensi kesengajaan dengan cara menipu, membohongi, atau cara-cara yang tidak jujur dengan tujuan menghilangkan harta/property sah milik orang lain, baik sebagai suatu penyebab dari sebuah tindakan ataupun akibat fatal yang muncul akibat tindakan itu sendiri*”. ACFE (2022) memberikan konteks terkait hubungan antara terminologi “*fraud*” dan “korupsi”, ke dalam sebuah klasifikasi bentuk-bentuk *fraud* (kecurangan) yang dikenal dengan “*The Fraud Tree*” atau “Pohon Kecurangan” sebagai berikut:

Gambar 1. ACFE's *Fraud Tree* (Pohon Kecurangan ACFE)



Sumber: *Fraud Examiner Manual*, 2022

Berdasarkan klasifikasi *fraud tree* sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1 diatas, ACFE (2022) menyatakan bahwa korupsi (*corruption*) adalah salah satu sub-bagian dari bentuk-bentuk *fraud* (kecurangan) selain sub-bagian lain yaitu *asset misappropriation* (penyalahgunaan aset) dan *financial statement fraud* (kecurangan laporan keuangan). ACFE (2022) menambahkan bahwa korupsi sebagai sub-bagian dari bentuk *fraud* (kecurangan) dapat diklasifikasikan lagi ke dalam bentuk-bentuk sub-bagian yang lebih kecil,

meliputi *conflict of interest* (konflik kepentingan), *bribery* (penyuapan), *illegal gratuities* (gratifikasi ilegal), dan *economic extortion* (pemerasan ekonomi).

Bentuk-bentuk korupsi sebagaimana digambarkan pada Gambar 1 (*fraud tree*) diatas, relevan dengan definisi korupsi dari tinjauan organisasi sektor publik yang dijelaskan Tuanakotta (2010) sebagai “*penyalahgunaan jabatan di sektor pemerintahan (misuse of public office) untuk keuntungan pribadi yang meliputi, misalnya, penjualan kekayaan negara secara tidak sah oleh pejabat, kickbacks dalam pengadaan di sektor pemerintahan, penyuapan, dan pencurian (embezzlement) dana-dana pemerintah*”. Dari tinjauan perspektif hukum yang berlaku di Indonesia, menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan definisi korupsi sebagai “*setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*”. Ceschel et.al (2022) memberikan penjelasan komprehensif terkait posisi korupsi dari tinjauan manajemen sektor publik, dengan menjelaskan bahwa berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa korupsi memiliki efek penghancur (*harmful effect*) yang bersifat makro dalam pencapaian tujuan-tujuan organisasi publik, antara lain menghambat masuknya investasi asing (*foreign direct investment*), mengganggu pertumbuhan ekonomi, mengurangi kualitas hasil pengadaan barang dan jasa sektor publik, memicu kesenjangan pendapatan dan meningkatkan angka kemiskinan, serta mengurangi efisiensi dan efektivitas dari alokasi sumber daya yang bersumber dari pengeluaran negara.

2.3 Tinjauan Administrasi Publik tentang Korupsi

Relevansi fenomena korupsi dalam tinjauan studi administrasi publik seringkali dikaitkan sebagai salah satu hambatan terbesar dalam mewujudkan peran administrasi publik untuk menghasilkan tata kelola birokrasi pemerintahan dan pelayanan publik yang lebih efisien, akuntabel, dan transparan dibandingkan sebelum dikotomi politik-administrasi. Dari sudut perspektif sejarah, Wilson (1887) menerangkan bahwa *“tujuan studi administrasi publik adalah untuk menemukan, pertama apa yang pemerintah seharusnya lakukan dan dapat dilakukan dengan tingkat kesuksesan yang memadai, kedua bagaimana tindakan pemerintah tersebut dapat memaksimalkan efisiensi dan meminimalisir biaya dan usaha yang dikeluarkan”*.

Tujuan studi administrasi publik yang diterangkan Wilson (1887) diatas memperlihatkan korelasi erat dengan karakteristik dampak korupsi itu sendiri, dimana sebagian besar tindakan dan alokasi sumber daya pemerintah tidak dimanfaatkan secara maksimal untuk mencapai *benefit* publik, namun disalahgunakan untuk kepentingan pribadi/kelompok tertentu. Hal ini mengungkapkan bahwa sejak awal perkembangan studi administrasi publik sebagai sebuah cabang ilmu pengetahuan, isu *corruption containment* (penanggulangan korupsi) telah menjadi salah satu tujuan utama dari gagasan *Civil Service Reform* oleh Woodrow Wilson pada tahun 1887 yang kemudian mendasari pemisahan (dikotomi) antara administrasi publik dengan praktik politik (Meyer-Sahling et.al, 2018).

Pemisahan (dikotomi) antara administrasi publik dan politik yang digagas dalam bentuk pergerakan *Civil Service Reform* oleh Wilson (1887),

bukan berarti menghilangkan koneksi/hubungan antara politik dengan administrasi publik secara total, namun memberikan batasan-batasan yang tegas (*clear boundaries*) antara *political action* dengan *administrative action*. Wilson (1887) menerangkan bahwa “*administrasi berada di luar lingkup politik yang semestinya. Pertanyaan-pertanyaan administratif bukanlah pertanyaan politik. Meskipun tindakan/aktor politik menentukan tugas-tugas yang harus dijalankan aktor administrasi publik, politik tidak boleh menggunakan kekuasaan untuk memanipulasi tindakan/aktor administrasi untuk keuntungan pribadi/kelompok*”. Pembagian batasan yang tegas antara *political action* dan *administrative action* diatas menyiratkan beberapa hal:

1. Bentuk-bentuk/tindakan/aktor politik tetap memiliki koneksi dengan tindakan/aktor administrasi melalui penentuan/pemberian tugas dan tujuan jangka panjang, sebagai bentuk kepatuhan konstitutasional mengingat politik adalah mekanisme pengalihan hak/mandat demokrasi dari rakyat kepada aktor politik melalui pemilihan.
2. Bentuk-bentuk/tindakan/aktor politik tidak boleh mengintervensi tindakan/aktor administrasi dalam detail pelaksanaan tugas dan pencapaian tujuan yang telah dibebankan kepada aktor administrasi, selama implementasi pelaksanaannya tidak melanggar hukum dan konstitusi.

Pemberlakuan batasan-batasan antara politik dan administrasi ini, memunculkan sub cabang studi baru dalam ilmu administrasi publik, yaitu studi kebijakan publik (*public policy*) yang mengakomodir hak konstitusional dan demokrasi politik dalam penetapan tugas dan tujuan administrasi, serta studi manajemen publik (*public management*) yang mengakomodir berbagai teori/perspektif organisasi dan kelembagaan untuk membantu proses

administrasi publik untuk menjalankan tugas dan fungsinya khususnya dalam menciptakan tata kelola pemerintahan, birokrasi, dan pelayanan publik yang efisien, akuntabel, dan transparan.

Tinjauan administrasi publik tentang fenomena korupsi dapat dilihat dari bagaimana fenomena korupsi berkembang dalam proses-proses politik yang bermuara pada korupsi kebijakan yang bermuatan kepentingan politik (*policy/political corruption*) maupun bagaimana fenomena korupsi berkembang dalam proses-proses kelembagaan birokrasi/manajemen pemerintah (*management/bureaucratical corruption*).

2.3.1. Tinjauan Kebijakan Publik tentang Korupsi

Kebijakan publik adalah salah satu sub cabang dari studi administrasi publik yang merupakan mekanisme dimana masyarakat/publik memperjuangkan kepentingannya yang biasanya disebut *public problems* untuk diperjuangkan oleh aktor-aktor politik melalui pemberian mandat yang merepresentasikan keterwakilan. Unsur keterwakilan yang melekat dalam aktor kebijakan publik, seringkali dilekatkan untuk menunjukkan keterkaitan antara penerapan asas demokrasi dengan administrasi publik itu sendiri.

Dari perspektif kepentingan, Dimock dan Dimock dalam Soenarko (2003) menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah bentuk rekonsiliasi dan kristalisasi dari pandangan/perspektif serta keinginan berbagai individu/kelompok dalam suatu kerangka sosial. Kebijakan publik juga dapat didefinisikan sebagai seperangkat tindakan-tindakan yang memiliki tujuan, yang dilaksanakan oleh beberapa aktor dalam menghadapi sebuah isu/masalah publik (Anderson dalam Soenarko, 2003). Beberapa pemikir kebijakan publik (Lester dan Stewart, 2000) menggambarkan kebijakan publik

ke dalam bentuk siklus yang tidak terpisah satu sama lain (*policy cycle*) antara lain *agenda setting*, *policy formulation*, *policy adoption*, *policy implementation*, *policy evaluation*, dan *policy change*.

Fenomena korupsi dalam kebijakan publik dapat terjadi hampir di seluruh tahapan siklus diatas. Kepedulian dan partisipasi masyarakat dalam proses/siklus kebijakan publik menjadi peran penting dalam mencegah terjadinya korupsi di tataran kebijakan. Seringkali tataran kebijakan publik menjadi celah korupsi, karena rendahnya kepedulian masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan publik (Rose-Ackerman, 1999). Proses kebijakan publik yang didominasi oleh kombinasi integritas aktor politik dan kondisi insitusi politik yang memonopoli kekuasaan, tingkat akuntabilitas rendah, dan kebijakan yang terlalu luas seringkali menjadi penyebab terjadinya korupsi (Riley dalam Xin dan Rudel, 2004).

2.3.2. Tinjauan Manajemen Publik tentang Pencegahan Korupsi

Manajemen publik adalah salah satu sub cabang dari studi administrasi publik yang meliputi penggunaan input-input organisasi publik (SDM, finansial, kewenangan melekat, dan peralatan) yang kemudian dikelola dalam proses-proses (program/kegiatan) untuk menghasilkan *output/outcome* yang telah ditetapkan sebelumnya untuk tujuan organisasi, dalam hal ini tata kelola birokrasi dan pelayanan publik yang transparan, akuntabel, efektif, dan efisien.

Secara umum, konsep-konsep yang berkembang dalam studi manajemen publik dilekatkan pada fungsi-fungsi administrasi yang dikemukakan Fayol (1916) dalam 5 (lima tahapan), yaitu *Planning* (perencanaan), *Organizing* (pengorganisasian), *Commanding* (pengarahan), *Coordinating* (pengoordinasian), dan *Controlling* (pengawasan). Urwick dan

Gullick (1937) memperkaya fungsi-fungsi administratif yang dikemukakan Fayol (1916) dengan menjembatani fungsi administratif dengan fungsi pengambilan keputusan oleh manajemen yang kemudian melahirkan istilah PODSCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordinating, Reporting, dan, Budgeting*).

Korupsi dalam manajemen publik seringkali dikaitkan sebagai salah satu bentuk kegagalan birokrasi dalam menerapkan konsep-konsep administrasi publik berupa tata kelola pemerintahan dan birokrasi yang memenuhi prinsip efisiensi, efektivitas, akuntabel, dan transparansi. Berbagai penelitian terdahulu (Stapenhurst & Kpundeh, 1998; Lynn et.al, 2005; Mihaiu et.al, 2010; Ghosub, 2018) menguatkan hubungan antara korupsi dengan manajemen publik dengan menggunakan istilah korupsi sebagai bentuk “mal-administrasi”, dimana pejabat publik menyalahgunakan “*public trust*” yang dipercayakan kepadanya dan tidak sepenuhnya bertindak melayani “*public interest*” tapi cenderung melayani “*personal interest*”.

Dari sisi fungsi-fungsi administrasi sebagaimana dikemukakan oleh Fayol (1916) serta Urwick dan Gullick (1937), korupsi terlihat sebagai hambatan dalam berjalannya fungsi-fungsi manajemen dalam pencapaian tujuan organisasi, dimana terdapat pemborosan input-input berupa sumber daya organisasi yang digunakan untuk kepentingan pribadi melalui proses-proses (program/kegiatan) yang tidak memberikan imbal hasil sepadan terhadap *output* dan *outcome* berupa pencapaian tujuan organisasi publik. Definisi korupsi juga memiliki keterkaitan yang saling bertolak belakang dengan konsep-konsep manajemen publik yang baik, misalnya prinsip-prinsip *Good Governance* dimana korupsi memiliki karakteristik yang bertolak belakang dengan pemenuhan prinsip-prinsip *Good Governance* antara lain, tidak

terpenuhinya prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, efisiensi, penegakan *rule of law*, dan lain-lain.

Cesche et.al (2022) menguraikan 3 (tiga) aliran/tema utama dalam tinjauan literatur sistematis (*systematic literature review*) pada penelitian manajemen publik tentang pencegahan korupsi antara lain:

1. Pencegahan korupsi melalui peningkatan transparansi pada level analisis makro, misalnya penggunaan ratifikasi UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) oleh negara-negara anggota PBB sebagai instrumen anti-korupsi yang mengikat dan bersifat universal.
2. Pencegahan korupsi melalui penggunaan instrumen/kerangka kerja pengendalian manajemen publik pada level analisis organisasional, misalnya penggunaan kerangka kerja berbasis resiko (*Risk Management Framework*) untuk peningkatan sistem pengendalian intern organisasi yang terintegrasi dengan prosedur rutin organisasi.
3. Pencegahan korupsi melalui upaya mempengaruhi pola/perilaku individu organisasi, misalnya penggunaan instrumen pencegahan korupsi yang didesain untuk menekan faktor *fraud triangle* (faktor yang memotivasi individu melakukan korupsi) dan penggunaan perspektif *Human Resource Management* untuk pencegahan korupsi dari sisi perbaikan sistem perekrutan, pelatihan/pendidikan, pola karir yang jelas dan berdasarkan meritokrasi, analisis beban kerja dengan insentif yang seimbang, dan lain-lain.

Tema penelitian berupa strategi pencegahan korupsi dan penggunaan *Anti-Fraud Model* (Model Anti-Kecurangan) sebagai alat analisis dalam penelitian ini, dapat diposisikan ke dalam pencegahan korupsi pada level organisasional dan level individu organisasi, dimana masuk ke dalam 2 (dua)

dari 3 (tiga) aliran utama/besar tinjauan manajemen publik tentang pencegahan korupsi. Hal ini dapat dilihat dari aspek-aspek yang ada dalam *Anti-Fraud Model* yang dirancang dalam bentuk kerangka kerja pengendalian manajemen untuk mencegah korupsi di level kelembagaan/organisasi misalnya pengendalian resiko korupsi dalam prosedur/sistem kerja rutin organisasi, pembentukan kesadaran kolektif dan budaya organisasi, serta penguatan fungsi pengawasan internal. Dari level individu organisasi, *Anti-Fraud Model* berhubungan langsung dengan *foundational theory* yang menjadi banyak sumber dari perkembangan studi perilaku tentang faktor-faktor yang memotivasi individu organisasi melakukan *fraud* dan korupsi, yaitu *Fraud Triangle Theory*. *Anti-Fraud Model* dirancang untuk menekan resiko tumbuhnya faktor-faktor *Fraud Triangle Theory* pada individu organisasi.

2.4 *Anti-Fraud Model* (Model Anti-Kecurangan)

Anti-Fraud Model adalah salah satu kerangka kerja komprehensif dalam strategi pencegahan korupsi. Dorminey et.al (2012) mendefinisikan *Anti-Fraud Model* sebagai sebuah model pencegahan korupsi yang dikembangkan dari *foundational theory* yang menjadi banyak sumber dari perkembangan studi perilaku tentang *fraud* dan korupsi yang akhirnya membentuk *Anti-Fraud Model* sebagai berikut:

1. Edwin H. Sutherland (1940) seorang sosiologis dan kriminologis memperkenalkan terminologi "*white-collar crime*" (kejahatan kerah putih) yang membedakan kejahatan tersebut dengan "*street and violent crime*" (kejahatan jalanan/kekerasan). Sutherland (1940) mengidentikkan pelaku "*white-collar crime*" sebagai profesional yang melanggar kepercayaan yang didelegasikan kepadanya.

2. Donald R. Cressey (1953) murid dari Edwin H. Sutherland, mengembangkan konsep “*white-collar crime*” dengan memperkenalkan teori *Fraud Triangle* dari sisi studi perilaku, dengan menyatakan bahwa seseorang melakukan *fraud*/korupsi karena dimotivasi oleh 3 (tiga) kriteria sebagai berikut:

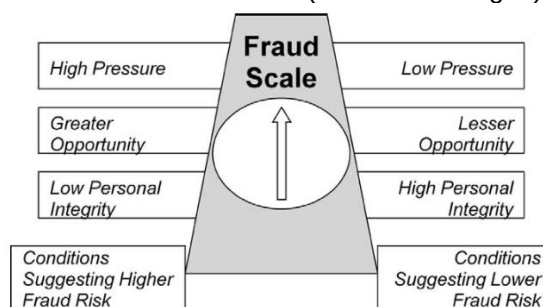
Gambar 2. *Fraud Triangle* (Segitiga Kecurangan)



Sumber: Cressey, 1953

- *Financial Pressure* (tekanan kebutuhan/masalah finansial).
 - *Opportunity* (peluang korupsi dengan pemanfaatan celah prosedur).
 - *Rationalization* (pembenaran/justifikasi tindakan korupsi akibat berbagai faktor, misalnya beban kerja yang tidak seimbang dengan gaji, budaya organisasi yang koruptif, dan lain-lain).
3. Albrecht et.al (1984) kemudian memperkaya teori *Fraud Triangle* dengan memperkenalkan model *Fraud Scale* (skala kecurangan) yang berguna untuk mengukur derajat kemungkinan terjadinya korupsi dengan modifikasi “*rationalization* (pembenaran/justifikasi)” menjadi “*personal integrity*” (integritas personal). sebagai berikut:

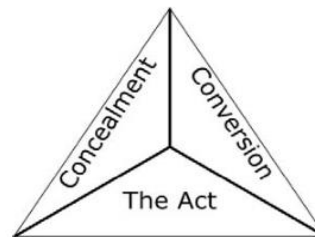
Gambar 3. *Fraud Scale* (Skala Kecurangan)



Sumber: Albrecht et.al, 1984

4. Albrecht et.al (2006) memaparkan fase tindakan yang biasanya muncul dalam korupsi yang dikenal dengan *Triangle of Fraud Action* meliputi *Act* (tindakan eksekusi korupsi), *Concealment* (penyembunyian tindakan korupsi agar tidak terdeteksi), *Conversion* (konversi hasil korupsi seolah-olah menjadi aset yang berasal dari sumber yang sah, misalnya pencucian uang dll) dengan gambaran sebagai berikut:

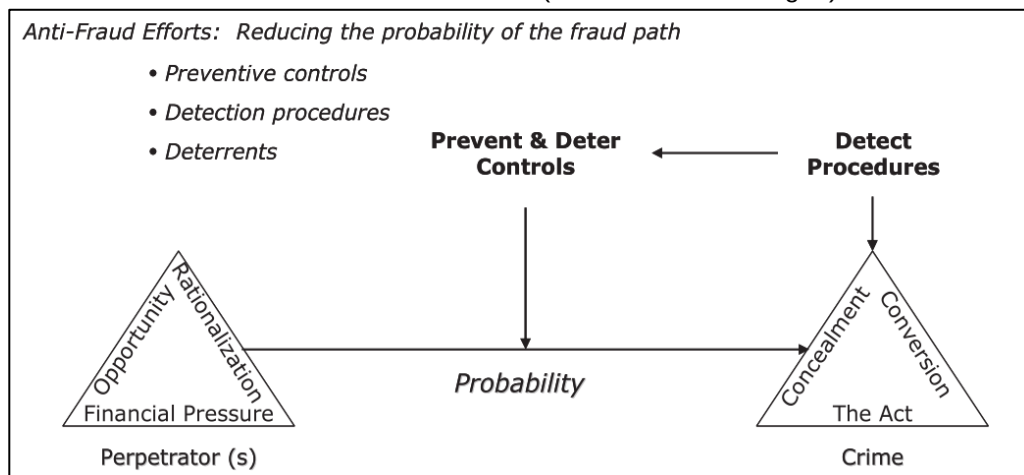
Gambar 4. *Triangle of Fraud Action* (Segitiga Tindakan Kecurangan)



Sumber: Albrecht et.al, 2006

Seluruh pengembangan teori tentang studi perilaku *fraud* diatas, yang kemudian menjadi pondasi dan berkontribusi terhadap pengembangan desain *Anti-Fraud Model* yang kemudian dipublikasikan secara konseptual oleh Dorminey et.al (2012) sebagai berikut:

Gambar 5. *Anti-Fraud Model* (Model Anti-Kecurangan)



Sumber: Dorminey et.al (2012)

Dorminey et.al (2012) memberikan penjelasan terkait hubungan antar aspek dalam *Anti-Fraud Model* diatas sebagai berikut:

- *Anti-Fraud Model* dikembangkan berdasarkan 2 (dua) basis pencegahan, yaitu pencegahan berbasis pelaku *fraud (perpetrator)* dan pencegahan berbasis bentuk kejahatan (*crime*).
- Pencegahan berbasis pelaku (*perpetrator*) didasarkan pada faktor-faktor yang memotivasi seseorang melakukan *fraud/korupsi (fraud triangle)* dan pencegahan berbasis bentuk kejahatan (*crime*) didasarkan pada tindakan-tindakan yang biasanya dilakukan pelaku *fraud/korupsi (triangle of fraud action)*.
- Aspek *Preventive Control* (Kontrol Pencegahan) dan *Deterrence* (Penggentar) berfungsi sebagai “*early-warning system*” (sistem peringatan dini) untuk menekan kemungkinan/probabilitas (*probability*) terjadinya korupsi di tataran pengendalian organisasi (*control*).
- Aspek *Detection Procedures* (Prosedur Deteksi) berfungsi di aspek penanganan/prosedur identifikasi tindakan atas kejadian *fraud/korupsi* yang telah terjadi.

ACFE (2022) sebagai asosiasi praktisi *fraud* internasional atau *Association of Certified Fraud Examiner* (ACFE) kemudian memperkaya *Anti-Fraud Model* menjadi sebuah pendekatan yang lebih *practical* dan mudah diidentifikasi dan diasosiasikan pada kebijakan, sistem, dan prosedur rutin organisasi.

2.4.1. Preventive Control (Kontrol Pencegahan)

Preventive Control (Kontrol Pencegahan) adalah aspek yang berfungsi untuk memperkuat desain pencegahan korupsi yang terintegrasi dengan sistem

pengendalian internal dan budaya organisasi dengan tujuan untuk meminimalisir resiko/kemungkinan/probabilitas terjadinya korupsi. *Preventive control* dikembangkan dari basis pencegahan untuk menekan faktor-faktor yang memotivasi individu organisasi untuk melakukan *fraud*/korupsi sebagaimana dijelaskan dalam *fraud triangle theory* sebagai berikut:

1. Menekan faktor “*pressure of financial needs*” dengan memberikan kesadaran terkait keseimbangan antara beban dan resiko kerja individu organisasi dengan dukungan sumber daya dan *reward*/insentif yang diperoleh dari organisasi.
2. Menekan faktor “*opportunity*” penguatan proses bisnis/prosedur rutin organisasi agar lebih tahan terhadap resiko korupsi.
3. Menekan faktor “*rationalization*” dengan membangun budaya organisasi anti-korupsi yang tidak permisif terhadap perilaku korupsi.

ACFE (2022) memberikan beberapa contoh penerapan aspek *preventive control* (kontrol pencegahan) sebagai berikut:

1. Identifikasi *transaction red-flag*, misalnya adanya transaksi organisasi yang tidak biasa.
2. Identifikasi perilaku dan gaya hidup individu dalam organisasi (misalnya, tingkat komplain pegawai terhadap penghasilan, gaya hidup yang tidak wajar/tidak sesuai dengan penghasilannya, identifikasi adanya kesulitan finansial/masalah keluarga, masalah ketergantungan/adiksi, dan lain-lain)
3. Identifikasi konflik kepentingan antara individu organisasi dengan pihak ketiga/mitra/vendor eksternal.
4. Pemisahan fungsi dan otorisasi dari yang awalnya dikendalikan satu individu kemudian disebar ke beberapa individu agar tercipta mekanisme *check and balances* antar para individu dalam organisasi.

5. Aktivasi sistem pengaduan (*whistleblowing system*) internal dan eksternal organisasi yang disertai mekanisme perlindungan pelapor yang memadai untuk menghindari serangan balasan yang mungkin terjadi kepada pelapor.
6. Penilaian resiko *fraud*/korupsi (*fraud risk assessment*) di level program/kegiatan organisasi, khususnya yang melibatkan pengeluaran anggaran organisasi.
7. Kebijakan pemberian “*reward*” bagi pelapor korupsi yang laporannya terbukti benar dan menghindarkan organisasi dari kerugian yang lebih besar.

2.4.2. Deterrence (Penggentar)

Deterrence (Penggentar) seringkali disebut sebagai aspek paling efektif dalam pencegahan korupsi. Dorminey et.al menjelaskan *deterrence* (penggantar) sebagai aspek yang menggambarkan segala upaya organisasi dalam rangka membuat individu organisasi gentar/berpikir berkali-kali sebelum melakukan tindakan korupsi. *Deterrence* (penggantar) dirancang khusus untuk menumbuhkan kesadaran kolektif bahwa faktor kesempatan (*opportunity*) untuk melakukan korupsi tanpa terdeteksi di organisasi adalah kecil.

Berbeda dengan aspek *preventive control* yang meminimalisir faktor kesempatan (*opportunity*) di tataran penguatan sistem pengendalian internal dan sistem pengawasan, *deterrence* meminimalisir faktor kesempatan (*opportunity*) di tataran subyektif, yaitu persepsi kolektif organisasi. *Deterrence* dilaksanakan untuk mencapai 2 tujuan:

1. Meningkatkan persepsi deteksi (*perception of detection*) atau rasa takut ketahuan (*fear of getting caught*) di kalangan individu organisasi bahwa jika

mereka melakukan *fraud*/korupsi, mereka akan mudah terdeteksi oleh organisasi.

2. Meningkatkan persepsi/rasa takut akan hukuman (*fear of getting punished*) individu organisasi bahwa *benefit* hasil korupsi yang diperoleh tidak sepadan dengan *cost/punishment* yang menanti jika terbukti melakukan korupsi.

ACFE (2022) memberikan beberapa contoh penerapan aspek *deterrence* (penggentar) sebagai berikut:

1. Peningkatan *employee fraud-awareness program* (program kesadaran *fraud* pegawai/karyawan), dengan menekankan penyampaian kepada seluruh individu organisasi bahwa organisasi melakukan identifikasi yang rutin dan intensif terhadap transaksi mencurigakan dan gaya hidup yang tidak wajar dari individu organisasi.
2. Pemberlakuan kebijakan "*surprise audit*" (audit tidak terduga) tanpa pemberitahuan sebelumnya.
3. Pemberlakuan kebijakan rotasi/pengambilan cuti wajib kepada pejabat yang menduduki posisi strategis dalam otorisasi transaksi keuangan organisasi dengan tujuan meminimalisir kemungkinan individu melakukan manipulasi pencatatan transaksi karena terlalu lama menjabat posisi tertentu.

2.4.3. Detection Procedure (Prosedur Deteksi)

Detection Procedure (Prosedur Deteksi) adalah aspek yang berfungsi untuk merancang desain penanganan atas kejadian *fraud*/korupsi yang telah terjadi, berbeda dengan aspek *preventive control* (kontrol pencegahan) dan *deterrence* (penggentar) yang diimplementasikan di tataran pencegahan

sebelum terjadinya kejadian *fraud*/korupsi. Dorminey et.al (2012) menjelaskan bahwa aspek *detection procedure* (prosedur deteksi) didesain untuk mendeteksi *fraud*/korupsi serta tindakan penanganannya sesuai basis teori *Triangle of Fraud Action* yang menggambarkan tindakan-tindakan yang biasanya dilakukan pelaku korupsi. Tujuan aspek *detection procedure* (prosedur deteksi) dibagi dalam 2 (dua) bagian yaitu:

1. Menjamin efektifitas investigasi dan tindakan korektif manajemen, dengan tujuan memastikan tindakan/perilaku korupsi bisa dengan cepat dan efektif untuk diungkap/dibuktikan dan meminimalisir kerugian yang lebih besar apabila pengungkapan/pembuktiannya lambat.
2. Memberikan efektivitas rekomendasi perbaikan sebagai umpan balik (*feedback*) kelemahan instrumen pencegahan korupsi, dengan tujuan meminimalisir resiko korupsi sejenis terjadi lagi di masa depan.

ACFE (2022) memberikan beberapa contoh penerapan aspek *detection procedure* (prosedur deteksi) sebagai berikut:

1. Identifikasi titik kritis dalam sistem dan prosedur rutin organisasi yang paling rentan (*vulnerable*) terhadap resiko *fraud*/korupsi.
2. Pemanfaatan hasil *fraud risk assessment* (penilaian resiko kecurangan) sebagai basis data utama dalam pelaksanaan monitoring dan audit.
3. Penguatan kompetensi audit investigatif dan *fraud identification* kepada fungsi audit internal organisasi.
4. Pemberlakuan kebijakan/*Standard Operational Procedure* penanganan korupsi yang disusun sesuai tingkat toleransi organisasi terhadap perilaku korupsi, yang memuat kriteria korupsi seperti apa yang dapat diselesaikan secara non-litigasi (misalnya, hukuman disiplin, demosi, pengenaan ganti

rugi) dan kriteria korupsi yang harus diselesaikan dengan proses (litigasi) penegakan hukum.

5. Pemberlakuan kebijakan/SOP pemulihan kerugian dan reputasi organisasi akibat tindakan korupsi yang terjadi.

2.5 Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) adalah suatu konsep yang diadopsi sepenuhnya dari *Internal Control Integrated Framework* (Kerangka Kerja Pengendalian Internal Terintegrasi) yang dipublikasikan oleh COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commisions*) pada tahun 1992 ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. SPIP didefinisikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, Pasal 1 ayat (1) sebagai:

“Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan”.

Secara kelembagaan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 mengamanatkan seluruh lingkungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan memberikan kewenangan bagi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)/Auditor Internal Pemerintah pada tiap level/tingkatan Pemerintah untuk mengawasi penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Keberhasilan penerapan SPIP sebagai salah satu instrumen pencegahan korupsi diukur dengan 4 (empat) indikator tujuan antara lain:

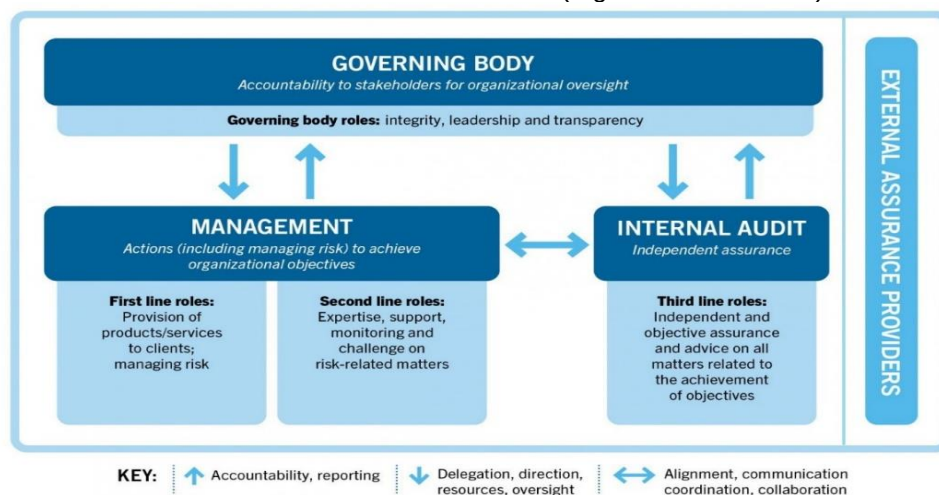
1. Terwujudnya kegiatan pemerintah yang efektif dan efisien;
2. Laporan keuangan dan pertanggungjawaban penggunaan anggaran yang andal dan akuntabel;
3. Sistem pengamanan keuangan/aset negara yang memadai; dan
4. Tingkat ketaatan yang tinggi terhadap peraturan perundang-undangan.

2.5.1. Tinjauan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) dalam

Konsep Tiga Lini Pengawasan Manajemen (*Three Lines of Defense*)

Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) sebagai instrumen pencegahan korupsi, diposisikan sebagai instrumen pada level organisasional dan level individu organisasi sesuai konsep tiga lini pertahanan (*three lines of defense*) yang dikembangkan oleh *Institute of Internal Auditor – IIA* (2020), yaitu sebagai konsep pencegahan korupsi berbasis manajemen resiko yang menitikberatkan pada pembagian peran dan fungsi-fungsi manajemen dan audit internal kedalam tiga lapisan/lini pertahanan manajemen sebagai berikut:

Gambar 6. *Three Lines of Defense* (Tiga Lini Pertahanan)



Sumber: *Institute of Internal Auditor – IIA*, 2020

Berdasarkan gambar 6 diatas, terlihat bahwa dalam konsep tiga lini pertahanan (*three lines of defense*) terdapat tiga fungsi internal organisasi yang bertanggung jawab atas pencegahan korupsi yang disertai pembagian peran dan fungsinya sebagai berikut:

1. *Governing Body*, sebagai pembuat kebijakan bertugas untuk memastikan bahwa struktur dan sumber daya organisasi telah memadai untuk pelaksanaan tata kelola yang efektif serta tujuan dan aktivitas organisasi telah selaras dengan kepentingan utama para pemangku kepentingan.
2. Manajemen sebagai lini pertama dan lini kedua pertahanan. Kedua peran pada tiap lini manajemen ini dapat disatukan atau terpisah sesuai kebutuhan. Lini pertama berfokus pada pelaksanaan tugas utama organisasi kepada pemangku kepentingan dan lini kedua berfokus pada kegiatan pengelolaan risiko yang bertujuan untuk memberikan pendapat keahlian, dukungan, pemantauan, dan kritik kepada individu organisasi yang menjalankan peran manajemen pada lini pertama berupa manajemen risiko dan pengendalian internal.
3. Audit Internal sebagai lini ketiga, berfungsi melakukan kegiatan penjaminan kualitas yang independen dan objektif mengenai kecukupan dan efektivitas tata kelola dan kinerja manajemen baik pada lini pertama dan lini kedua. Independensi Audit Internal sangat krusial terkait keobjektifan, kewenangan, dan kredibilitasnya. Independensi ini dibangun melalui akses tak terbatas pada sumber daya manusia, sumber daya organisasi, dan data yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaannya; dan bebas dari bias atau campur tangan pihak lain dalam perencanaan dan menjalankan kegiatan audit.

Fungsi institusi penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK tidak termasuk dalam konsep tiga lini pertahanan manajemen diatas dan dikategorikan sebagai *external assurance providers* (pihak penjamin kualitas yang berasal dari eksternal organisasi).

Terkait konsep tiga lini pertahanan diatas, terlihat bahwa *Anti-Fraud Model* yang dirancang dalam bentuk kerangka kerja pengendalian manajemen untuk mencegah korupsi di level kelembagaan/organisasi misalnya pengendalian resiko korupsi dalam prosedur/sistem kerja rutin organisasi, pembentukan kesadaran kolektif dan budaya organisasi, serta penguatan fungsi pengawasan internal. Dari level individu organisasi, *Anti-Fraud Model* berhubungan langsung dengan *foundational theory* yang menjadi banyak sumber dari perkembangan studi perilaku tentang faktor-faktor yang memotivasi individu organisasi melakukan *fraud* dan korupsi, yaitu *Fraud Triangle Theory*. *Anti-Fraud Model* dirancang untuk menekan resiko tumbuhnya faktor-faktor *Fraud Triangle Theory* pada individu organisasi.

Kemudian implementasi program pencegahan korupsi pemerintah yang instrument intervensinya mencakup seluruh tiga lini pertahanan dikenal dengan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP).

2.5.2. Kebijakan Pencegahan Korupsi melalui SPIP

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah dan peraturan turunannya berupa Peraturan BPKP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penilaian Maturitas Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Terintegrasi pada Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dan Peraturan Deputi Kepala BPKP Bidang Investigasi Nomor 4 Tahun 2017, merancang strategi pencegahan

korupsi menggunakan pendekatan pengendalian berbasis resiko (*risk-based control*), yang secara khusus difokuskan untuk mengurangi celah/peluang korupsi dalam proses bisnis organisasi yang mungkin bisa terjadi di masa depan. Strategi pencegahan korupsi melalui penerapan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah dilaksanakan melalui 3 (tiga) jenis pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan edukatif, dengan tujuan meningkatkan kepedulian dan pemahaman anti-korupsi pada setiap pegawai secara individu sehingga diharapkan akan menumbuhkan *collective awareness* (kesadaran kolektif) pegawai agar tidak apatis terhadap perilaku/kejadian korupsi yang terjadi di lingkungan kerjanya.
2. Pendekatan preventif, dengan tujuan memperkuat sistem deteksi dini dan sistem respon korupsi pada prosedur rutin organisasi, sehingga diharapkan akan mampu mencegah korupsi sebelum terjadi dan mampu memberikan sistem respon yang memadai dalam rangka meminimalisir kerugian yang terjadi akibat korupsi. Pendekatan ini juga digunakan untuk meningkatkan efek *deterrence* (penggentar), agar oknum yang berniat melakukan korupsi berpikir berkali-kali karena menyadari adanya sistem deteksi dini terhadap korupsi yang memadai, sehingga kemungkinan perbuatan korupsinya akan dapat dideteksi.
3. Pendekatan organisasional, dengan tujuan merubah paradigma/budaya organisasi yang awalnya bersifat abai/permisif terhadap perilaku korupsi menjadi budaya organisasi yang anti korupsi.

Pendekatan strategi pencegahan korupsi melalui SPIP sebagaimana dijabarkan diatas, diukur keberhasilannya menggunakan Indeks Efektivitas Pengendalian Korupsi (IEPK) yang berlaku secara umum kepada seluruh unit kerja pemerintah baik Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah yang

mengimplementasikan SPIP, termasuk Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat yang menjadi objek penelitian ini berdasarkan Peraturan BPKP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penilaian Maturitas Penyelenggaraan SPIP Terintegrasi pada Kementerian/Lembaga Pemerintah Daerah dengan gambaran indikator pengukuran sebagai berikut:

Gambar 7. Indikator IEPK (Indeks Efektivitas Pengendalian Korupsi) – SPIP



Sumber: Peraturan BPKP Nomor 5 Tahun 2021

1. Kapabilitas Pengelolaan Resiko Korupsi

Kapabilitas pengelolaan resiko korupsi didefinisikan sebagai karakteristik organisasional yang menunjukkan kapasitas dan kompetensi organisasi dalam mengelola resiko korupsi di unit kerjanya masing-masing sebagai berikut:

- a. Kapasitas organisasi dalam pengelolaan resiko korupsi diukur dari seluruh aspek kebijakan formal anti korupsi, mulai dari pernyataan kebijakan dalam dokumen perencanaan, penetapan struktur anti korupsi, SOP anti korupsi, standar perilaku, dukungan sumber daya (keuangan, personil, dan sarana prasarana) yang eksplisit.

- b. Kompetensi organisasi diukur dari gabungan pengetahuan, *skill* (keterampilan), dan pengalaman yang mendukung kemampuan organisasi dalam mengelola resiko korupsi secara efektif.

2. Penerapan Strategi Pencegahan

Penerapan strategi pencegahan didefinisikan sebagai satu-kesatuan proses yang menyeluruh pada semua aspek pencegahan korupsi yang berfokus pada:

- Efektivitas sistem pencegahan dan deteksi dini korupsi (*early warning system*), yaitu menilai bagaimana konsistensi penilaian resiko korupsi dilaksanakan dan bagaimana program pembelajaran anti korupsi meningkatkan kepedulian pegawai dan *stakeholder* dalam mencegah dan mendeteksi perilaku korupsi.
- Menilai seberapa jauh budaya organisasi anti korupsi telah terbentuk yang diukur dari bagaimana kondisi kepemimpinan etis, integritas, organisasional, dan iklim etis yang kondusif berjalan di organisasi.

3. Penanganan Kejadian Korupsi

Penanganan kejadian korupsi didefinisikan sebagai indikator untuk menilai bagaimana efektivitas sistem respon/tindakan korektif manajemen dan fungsi pengawasan internal dalam organisasi dalam menangani kejadian korupsi yang telah terjadi meliputi:

- Efektivitas sistem respons digambarkan oleh seberapa konsisten langkah-langkah investigatif dilaksanakan atas setiap indikasi korupsi yang terdeteksi serta seberapa jauh peneraan sanksi kepada pelaku, pemulihan kerugian.

- Penilaian atas kejadian/peristiwa aktual korupsi yang masih terjadi dalam organisasi.

2.6 Relevansi *Anti-Fraud Model* dengan Indikator Pencegahan Korupsi SPIP

Dalam upaya memahami dan menganalisis efektivitas Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) dalam pencegahan korupsi, pendekatan *Anti-Fraud Model* (Dorminey, et.al, 2012) memberikan kerangka yang relevan. Model ini mengidentifikasi tiga aspek utama: Kontrol Pencegahan, Faktor Penggantar, dan Prosedur Deteksi. Ketiga aspek tersebut dapat dihubungkan secara langsung dengan indikator-indikator keberhasilan pencegahan korupsi melalui SPIP, seperti yang telah diuraikan dalam regulasi pengendalian internal.

1. Aspek Kontrol Pencegahan (*Preventive Control*) dengan Indikator SPIP

1: Kapabilitas Pengelolaan Resiko Korupsi

Kontrol pencegahan (*preventive control*) berfokus pada upaya untuk meminimalisir risiko korupsi melalui penerapan prosedur rutin yang kuat dan penekanan pada tiga faktor utama: tekanan kebutuhan finansial (*pressure of financial needs*), peluang (*opportunity*), dan pembenaran (*rationalization*). Hal ini sejalan dengan indikator kapabilitas pengelolaan risiko korupsi dalam SPIP. Implementasi SPIP menuntut kapabilitas organisasi agar mampu berperan optimal dalam mengelola risiko korupsi baik melalui kebijakan formal, penetapan struktur anti-korupsi, dan penyediaan sumber daya yang mendukung. Dalam konteks ini, kontrol pencegahan berperan dalam memastikan bahwa kebijakan, struktur, dan standar perilaku diimplementasikan secara efektif untuk mengurangi peluang terjadinya korupsi. Lebih jauh, melalui penguatan sistem kontrol pencegahan yang ketat,

SPIP dapat menekan faktor-faktor pemicu perilaku korupsi, baik yang bersumber dari tekanan kebutuhan finansial dalam maupun peluang yang ada dalam proses operasional rutin organisasi.

2. Aspek Faktor Penggentar (*Deterrence Factor*) dengan Indikator SPIP 2: Penerapan Strategi Pencegahan

Anti-Fraud Model juga menekankan pada pentingnya faktor penggentar (*deterrence factor*), yang melibatkan peningkatan persepsi kolektif pegawai tentang deteksi (*fear of getting caught*) dan hukuman (*fear of getting punished*). Dalam kerangka SPIP, aspek faktor penggentar ini berhubungan langsung dengan indikator penerapan strategi pencegahan yang secara eksplisit dan spesifik, dalam Peraturan BPKP Nomor 5 Tahun 2021 (pedoman teknis penyelenggaraan pencegahan korupsi melalui SPIP), disebutkan sebagai salah satu parameter *outcome* (hasil yang diharapkan) dari salah satu sub indikator penerapan strategi pencegahan, yaitu implementasi saluran pelaporan korupsi internal, yang menyatakan bahwa “saluran pelaporan internal harus dikelola secara kredibel dalam menerima pelaporan dan memberikan perlindungan kepada pelapor sehingga kepedulian meningkat dan memberikan efek penggentar yang efektif”.

Dengan adanya penguatan terhadap persepsi risiko tertangkap karena penanaman persepsi bahwa sistem peringatan dini dirancang secara komprehensif sehingga jika melakukan korupsi akan dengan mudah terdeteksi dan penguatan terhadap persepsi risiko hukuman disertai sanksi manajemen yang menimbulkan efek jera sehingga pegawai akan merasa bahwa risiko hukuman jika melakukan korupsi jauh lebih besar dibandingkan *benefit* yang mungkin diperoleh. Melalui hal ini, meskipun awalnya dimulai dengan peningkatan rasa takut tertangkap dan rasa takut dihukum (bukan kesadaran

anti korupsi secara murni), diharapkan secara perlahan menumbuhkan kesadaran anti korupsi yang murni dari individu pegawai sehingga dengan sendirinya terbentuk kesadaran kolektif dan tercipta budaya organisasi yang sudah terbiasa tidak permisif terhadap perilaku korupsi.

3. Aspek Prosedur Deteksi (*Detection Procedure*) dengan Indikator SPIP 3: Penanganan Kejadian Korupsi

Aspek terakhir dari *Anti-Fraud Model* yaitu prosedur deteksi (*detection procedure*) menekankan pada penguatan fungsi pengawasan internal untuk mendeteksi dan menangani kejadian korupsi dengan cepat. Ini memiliki kesesuaian dan relevansi yang kuat dengan indikator penanganan kejadian korupsi dalam SPIP.

Dalam konteks ini, SPIP memerlukan prosedur pengungkapan korupsi yang kuat untuk mengidentifikasi tindakan korupsi, yang kemudian ditindaklanjuti dengan investigasi dan penerapan tindakan korektif manajemen yang adil dan konsisten. Prosedur deteksi yang efektif membantu mengurangi kejadian berulang korupsi karena setiap pelanggaran ditangani dengan segera dan tuntas, termasuk pemulihan kerugian keuangan negara, serta di saat bersamaan hasil penanganan dalam bentuk investigasi dan tindakan korektif manajemen yang menjadi salah satu sub indikator dalam penanganan kejadian korupsi SPIP tersebut seharusnya dapat memberikan *feedback* (umpan balik) yang menginformasikan adanya celah/kelemahan sistem dalam prosedur rutin organisasi.

2.7 Penelitian Terdahulu tentang Pencegahan Korupsi melalui SPIP

Terdapat konsensus di antara para ahli yang pro dengan konsep sistem pengendalian internal sebagai instrumen pencegahan korupsi seperti Nawawi dan Salin (2018) yang menyatakan bahwa terdapat korelasi yang kuat antara tidak memadainya pengendalian internal dengan tingginya potensi faktor peluang/kesempatan (*opportunity*) yang dapat dieksploitasi untuk melakukan tindakan korupsi. Hal ini didukung oleh studi analisis biaya-manfaat (*cost-benefit analysis*) yang dilakukan Blackburn dan Schrag (2017) yang menyatakan bahwa kerangka kerja sistem pengendalian internal merupakan alat pencegahan korupsi yang lebih efisien dari segi biaya dan waktu dibandingkan dengan upaya penegakan hukum yang cenderung memerlukan biaya yang besar dalam penanganannya serta mengorbankan reputasi organisasi, serta lebih mudah diintegrasikan ke dalam proses bisnis rutin organisasi.

Namun, beberapa studi penelitian meragukan kemampuan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah sebagai instrumen pencegahan korupsi yang efektif. Maulidi (2020) berpendapat bahwa “sistem pengendalian internal yang sering terasa nyata dalam dokumen tetapi tidak nyata dalam tindakan”. Shonhadji & Maulidi (2022) berpendapat bahwa dibutuhkan banyak tugas dan komitmen untuk membuat SPIP bekerja efektif mengendalikan resiko kecurangan. Bahkan, terdapat penelitian yang berargumen bahwa SPIP hanya dapat mengidentifikasi kecurangan yang bersifat pencatatan laporan keuangan dan penyalahgunaan aset, serta tidak memiliki kerangka konseptual yang kuat untuk mencegah korupsi karena faktor psikologis pelaku atau budaya organisasi yang lemah, seperti kolusi, pemerasan, penyuapan, konflik kepentingan, dan lain-lain (Maulidi & Ansell, 2022).

2.8 Kerangka Pikir Penelitian

Berdasarkan penjelasan terkait latar belakang dan rumusan masalah yang disusun pada Bab I (Pendahuluan) serta Bab II (Tinjauan Teori dan Konsep) diatas, penulis berusaha menggambarkan kerangka pikir dalam penelitian ini sebagai berikut:

Gambar 8. Kerangka Pikir Penelitian

