

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi inti Program Pengembangan Agribisnis dan Pemberdayaan Lembaga Mandiri yang Mengakar di Masyarakat (PAPLM3) berupa penguatan modal usaha agribisnis yang berasal dari dana Bantuan Sosial Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk mengatasi kendala keterbatasan modal usaha agribisnis agar mampu mengakses modal dari lembaga permodalan mandiri. Ini berarti bahwa kedepan, Lembaga Mandiri yang Mengakar di Masyarakat (LM3) harus memiliki dualisme orientasi di dalam operasionalisasinya. Sebagai institusi non profit, keuntungan material atau laba bukanlah menjadi tujuan utama organisasi ini. Akan tetapi dengan adanya dukungan dana pemerintah untuk tujuan pengembangan agribisnis yang jelas berorientasi profit, mau tidak mau LM3 ini harus mencapai profesionalisme tertentu yang mungkin sama sekali belum dimilikinya untuk sebuah orientasi yang berbeda. Hal ini, memberikan ruang peluang baru bagi LM3 untuk mengenal lebih jauh tentang *fraud* dan risiko *fraud*.

Dari sudut pandang pengelola dana program, pelaksana kegiatan, dana Bansos APBN maupun APBD merupakan area rawan *fraud* sebagaimana yang dinyatakan menteri dalam negeri Kumolo (2015), bahwa evaluasi menyeluruh terkait dana Bansos betul rawan dan perlu penataan ulang diberbagai bidang baik terkait mekanisme penganggaran dan pertanggungjawabannya. Pada kesempatan berbeda, Kepala Dinas Peternakan Propinsi Jawa Timur, Maskur juga menyatakan bahwa dana bantuan tunai sangat berpotensi diselewengkan. Dana bansos merupakan modus paling empuk untuk dikorupsi, lantaran alokasi

dana ini bersifat sosial. pemberi dan penerima dana bisa jadi merasa tidak perlu mempertanggungjawabkan. Cukup dengan proposal, ratusan juta dapat mengucur dari dana APBN/APBD.

Dalam situs *web*-nya, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memaparkan beberapa temuannya tentang penyelewengan dana bansos pengembangan usaha agribisnis LM3 diberbagai daerah, diantaranya pada Yayasan Nurul Fikri di kabupaten Lombok Timur NTB yang dananya dipinjamkan kepada yayasan guna pembebasan tanah, temuan pada Ponpes Baitul Muttaqien Kabupaten Sidoarjo dengan Rencana Usaha Kelompok (RUK) agribisnis sapi namun sebulan kemudian telah dialihkan menjadi ternak ayam. Temuan serupa terjadi pada dana Bansos untuk ponpes Darus Shidieqien Kabupaten Lombok tengah, NTB yang dananya digunakan untuk membeli tanah dan dipinjamkan kepada pihak ketiga dan hingga pemeriksaan dilakukan, dana tersebut belum dikembalikan (www.bpk.go.id). Temuan-temuan tersebut juga ditemui di Kabupaten Tandhu' Majeng hanya saja lolos dari pemeriksaan dan tidak terekspose di media.

Indikasi dan investigasi *fraud* dana bansos bagi LM3 yang juga kerap diberitakan di media online, menggambarkan besarnya risiko *fraud* yang terjadi sepanjang implementasi program bansos ini. Beberapa diantaranya bertajuk tentang peniilepan dana bansos, seorang ustadz divonis dua tahun penjara (Infobondowoso, 2014). Media lain memberitakan tentang dana LM3 Kabupaten Garut belum diterapkan (Radarnusantara, 2012), dan bahkan dirjen peternakan pun diduga terlibat kartel bantuan ternak sapi program pemberdayaan dan pengembangan agribisnis LM3 sebagaimana diberitakan Harianjayapos (2013) bahwa dengan tidak adanya keterbukaan informasi dari Dirjen Peternakan dan Keswan RI mengenai bantuan ternak APBN 2012-2013 ini, terindikasi adanya

kartel ternak sapi yang diduga melibatkan petinggi-petinggi yang ada di Dirjen Peternakan dan Keswan Kementrian Pertanian Republik Indonesia.

Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Tandhu' Majeng sebagai instansi yang melaksanakan tugas-tugas otonomi di bidang pertanian juga melaksanakan program kegiatan dengan dana APBN sebagai tugas pembantuan yang salah satunya adalah Program Pemberdayaan dan Pengembangan Agribisnis pada LM3. Sesuai dengan sifat *fraud* yang tersembunyi, implementasi program kegiatan inipun dapat meningkatkan faktor risiko dalam hal ini peluang terjadinya *fraud* akibat risiko–risiko melekat yang tidak teridentifikasi dan tidak dikelola sebagaimana mestinya, antara lain risiko *fraud* pada laporan keuangan, penggelapan asset, maupun korupsi. Sebagaimana dikatakan oleh Nurharyanto (2010), bahwa penilaian risiko *fraud* perlu dilaksanakan jika kondisi khusus terjadi seperti ditemukannya *fraud*, perubahan lingkungan operasi, dilaksanakannya proyek baru, dan atau restrukturisasi instansi.

Tuanakotta (2010) menyimpulkan bahwa lebih banyak yang tidak kita ketahui daripada yang kita ketahui tentang *fraud*, *fraud* seringkali ditemukan secara kebetulan, dan bila statistik yang memperkirakan bahwa dari *fraud universe* terjadinya *fraud* pada kelompok yang sudah ada tuntutan hukum sebesar dua puluh persen, dan kelompok *fraud* yang ditemukan tetapi belum ada tuntutan hukum serta *fraud* yang belum ditentukan (risiko *fraud*) memiliki prosentase empat puluh persen, maka berarti pengetahuan atau *awareness* kita terhadap *fraud* cukup rendah. Ketika investigator membanggakan telah menemukan *fraud* miliaran rupiah, maka diluar sana ada banyak *fraudster* yang tersenyum karena yakin *fraud* yang dilakukannya aman dari temuan investigator.

Terkait hal tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang lebih akuntabel dan transparan dapat dicapai jika seluruh jajaran pimpinan di daerah menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban secara tertib, terkendali, efektif dan efisien. PP Nomor 60 tahun 2008 ini sudah lebih tujuh tahun diberlakukan, namun sampai saat ini Pemerintah Daerah dan seluruh perangkatnya belum dapat menerapkan seluruh unsur-unsur yang ada di dalam peraturan pemerintah tersebut secara terintegrasi. Pasal 47 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 menyatakan bahwa Menteri/Pimpinan lembaga, gubernur dan bupati/walikota bertanggungjawab atas efektivitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern di lingkungan masing-masing. Berdasarkan pasal ini, tanggung jawab penyelenggaraan SPIP dan keberhasilan penerapan SPIP di daerah sangat bergantung pada komitmen kepala daerah masing-masing. Kurangnya sosialisasi dapat menjadi penyebab masih rendahnya kesadaran kepala daerah dan aparat pemerintahan yang memahami SPIP sehingga menyebabkan lambatnya penerapan peraturan ini.

Dalam rangka meningkatkan akuntabilitas, dan menunaikan amanah Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008, bab 2 pasal 3 tentang unsur SPIP yang terdiri atas: a. lingkungan pengendalian; b. penilaian risiko; c. kegiatan pengendalian; d. informasi dan komunikasi; dan e. pemantauan pengendalian intern, penerapannya haruslah dilaksanakan menyatu dan menjadi bagian integral pada tindakan dan kegiatan instansi pemerintah yang dilakukan secara terus-menerus oleh pimpinan dan seluruh komponennya 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. Penerapan integral unsur-unsur SPIP ini guna mengintegrasikan pemahaman pimpinan tentang *fraud* dengan mengembangkan tanggungjawab wewenang pimpinan SKPD dalam membangun kebijakan dan program anti *fraud* di instansinya. Mendasari hal ini, kegiatan penilaian risiko sebagai unsur penting dalam implementasi SPIP ini memang mutlak diperlukan, sesuai juga dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 25 Juni 2010.

Sejumlah penelitian membuktikan bahwa kelemahan pengendalian intern menjadi faktor utama penyebab terjadinya *fraud*. Singleton (2010) menegaskan bahwa pengendalian adalah hal yang tepat dalam melakukan mitigasi atas terjadinya bahaya *fraud*. Kecurangan lebih sering terjadi sehubungan dengan pengendalian yang lemah, namun umumnya pengendalian minimal masih lebih baik dibandingkan tidak ada sama sekali.

Di sektor publik, Huefner (2011) menekankan bahwa pengendalian intern merupakan garis pertahanan pertama terhadap *fraud*. Menurut segitiga *fraud*, peluang adalah salah satu penentu atau faktor risiko *fraud*. Pengendalian intern berfungsi untuk mengurangi kesempatan terjadinya *fraud*, dan untuk deteksi dini ketika hal itu terjadi. Ketika pengendalian intern kurang, *fraud* meningkat. Sementara Hermiyetti (2009), menyebutkan bahwa risiko *fraud* dalam proses pengadaan barang dan jasa dapat ditekan dengan adanya sistem pengendalian internal yang baik. Kegiatan pengendalian pada prinsipnya adalah upaya untuk mengelola risiko. Daftar risiko dan peta risiko merupakan hasil dari proses penilaian risiko dan merupakan pemicu untuk menentukan pola pengelolaan

risiko. Oleh sebab itu Penilaian Risiko juga merupakan prasyarat untuk menyelenggarakan kegiatan pengendalian. Hal tersebut sesuai dengan aturan dalam SPIP bahwa kegiatan pengendalian harus dikaitkan dengan proses penilaian risiko (PP 60/2008 pasal 18 ayat 2b) (BPKP, 2012a).

Semakin tingginya intensitas *fraud* dengan segala macam bentuk dan modusnya yang terjadi pada instansi pemerintah saat ini, sangat dimungkinkan penerapan kelima unsur SPIP pelaksanaannya belum sepenuhnya menjadi bagian integral dari setiap kegiatan di instansi pemerintah. Nurharyanto (2011), mengatakan bahwa tidak ada instansi yang akan mampu membangun suatu program dan pengendalian untuk meminimalkan *fraud* tanpa mampu mengidentifikasi risiko yang harus diatasi atau diminimalkan. Maka, mengingat pentingnya unsur penilaian risiko terkait *fraud* dalam implementasi setiap program kegiatan instansi pemerintah, perlu kiranya setiap unsur pelaksana program kegiatan melakukan penilaian risiko *fraud* sebagai wujud implementasi pengendalian minimal dalam rangka mencegah *fraud*. Tingkat kerawanan area dana bansos dan kompleksitas program pemberdayaan dan pengembangan usaha agribisnis melalui penguatan modal usaha LM3 menjadi alasan utama pemilihan program kegiatan sasaran dalam studi ini.

Risiko didefinisikan sebagai kemungkinan bahwa peristiwa akan terjadi dan mempengaruhi pencapaian tujuan. Penilaian risiko merupakan suatu proses yang sistematis untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi peristiwa yaitu kemungkinan risiko dan peluang yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan, baik positif atau negatif (PwC, 2008).

Salah satu risiko penting yang dihadapi oleh setiap entitas saat ini adalah risiko *fraud*. Ketika *fraud* itu muncul, baik itu *fraud* internal, penipuan pihak ketiga,

atau penipuan kolusi, dapat menimbulkan dampak keuangan yang signifikan. Penilaian risiko *fraud* merupakan kegiatan proaktif untuk mengidentifikasi area-area dalam instansi yang rentan terhadap timbulnya *fraud*. Kegiatan ini akan menghasilkan peta risiko dan alat bantu untuk mencegah *fraud* (Stevanus, 2010). Penilaian risiko *fraud* selayaknya dibuat secara periodik untuk mengidentifikasi potensi-potensi *fraud* dalam rangka mitigasi. Apabila setiap instansi pemerintah membuat dan menerapkan penilaian risiko *fraud* ini secara komprehensif dan terintegrasi dalam setiap kebijakan, program dan kegiatan maka bukan mustahil mitigasi *fraud* di Indonesia akan membuahkan hasil yang signifikan.

BPKP dalam situsnya mencantumkan penilaian risiko *fraud* (*Fraud Risk Assesement*) sebagai bagian dari sepuluh atribut penting dari program pengendalian *fraud* disektor publik diantara atribut penting lainnya yang meliputi kebijakan terintegrasi; struktur pertanggungjawaban; kepedulian karyawan; kepedulian pelanggan masyarakat; perlindungan pelapor; system pelaporan *fraud*; pelaporan eksternal; standar investigasi; serta standar perilaku dan disiplin (<http://www.bpkp.go.id/konten/418/FCP.bpkp>). Penilaian risiko juga dapat didorong oleh tujuan organisasi sendiri. Terlepas dari lingkup atau mandat, penilaian risiko harus mempertemukan pihak-pihak yang tepat untuk mengidentifikasi peristiwa yang dapat mempengaruhi kemampuan organisasi untuk mencapai tujuannya, tingkat risiko, dan menentukan respon risiko yang memadai (PwC, 2008). Hal ini menjelaskan tentang pentingnya mempertimbangkan apakah risiko *fraud* sedang dipantau oleh fungsi audit internal secara berkala atau teratur, dan memprioritaskan fungsi audit internal untuk melanjutkan audit terhadap sebuah risiko *fraud* yang teridentifikasi melalui penilaian risiko *fraud*.

Pandarangga., et.al (2013) dalam studinya menyatakan bahwa potensi munculnya *fraud* di Indonesia banyak disebabkan oleh campur tangan persoalan administrasi pemerintahan (birokrasi) dan politik. Sementara menurut ACFE (2013), Jika dilakukan dan digunakan dengan benar, penilaian risiko *fraud* dapat menjadi alat proaktif yang ampuh dalam mengungkap *fraud*. Selain itu, regulator, lembaga standar profesional, dan aparat penegak hukum terus menekankan bahwa penilaian risiko *fraud* sangat berperan dalam mengembangkan dan memelihara program dan pengawasan manajemen risiko *fraud* yang memadai. Berkaitan dengan hal tersebut, dengan acuan pedoman pelaksanaan penilaian risiko instansi pemerintah yang digagas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) (2012), perlu dikembangkan penerapan metode penilaian risiko *fraud* yang sesuai dan spesifik bagi program bansos ini. Mengingat PP 60 tahun 2008 tentang SPIP pada pasal 16 mengarahkan bahwa Identifikasi risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2) huruf a sekurang-kurangnya dilaksanakan dengan menggunakan metodologi yang sesuai untuk tujuan Instansi Pemerintah dan tujuan pada tingkatan kegiatan secara komprehensif; menggunakan mekanisme yang memadai untuk mengenali risiko dari faktor eksternal dan faktor internal; serta menilai faktor lain yang dapat meningkatkan risiko.

Dengan alur pemikiran tersebut, penerapan Penilaian Risiko *Fraud* terhadap Program Pemberdayaan Dan Pengembangan Agribisnis pada LM3 ini penting direalisasikan dan dikembangkan guna meminimalkan risiko kegagalan capaian kinerja program dimaksud kedepan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan satu kajian dan sejumlah penelitian sebelumnya, peneliti merumuskan permasalahan sebagaimana berikut:

1. Bagaimanakah implementasi program pemberdayaan dan pengembangan agribisnis peternakan pada LM3?
2. Bagaimanakah profil risiko dan peta risiko *fraud* dalam implementasi program pemberdayaan dan pengembangan agribisnis peternakan pada LM3 ?
3. Bagaimana pengembangan penilaian risiko *fraud* pada program pemberdayaan dan pengembangan agribisnis LM3?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latarbelakang tersebut, penelitian ini ditujukan untuk :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi dan kinerja program pemberdayaan LM3.
2. Mengetahui profil risiko *fraud* dan peta risiko *fraud* dalam implementasi program pemberdayaan dan pengembangan agribisnis peternakan pada LM3.
3. Merekomendasikan penilaian risiko *fraud* yang aplikatif dan memadai dalam menilai risiko *fraud* pada program pemberdayaan dan pengembangan agribisnis LM3.

1.4 Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan, maka penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

- a. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kabupaten, dalam memberikan rekomendasi pendekatan metode *fraud risk assessment* yang efektif dan efisien, sehingga dapat bermanfaat dalam mendukung implementasi SPIP yang terintegrasi serta membangun program *early warning system* yang efektif dalam mengendalikan risiko operasional kegiatan, sehingga dapat mengurangi kebocoran anggaran.
- b. *Stakeholder* SKPD, yaitu LM3 dan masyarakat sebagai kontribusi praktis dalam meningkatkan kewaspadaan terhadap *fraud*.
- c. Pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Pertanian sebagai pencetus regulasi sehingga tulisan ini dapat memberikan kontribusi praktis dalam memberikan keteladanan dan kesadaran guna membangun program anti *fraud*, dan menularkannya pada lembaga legislative yang rentan terjadinya *conflict of interest*
- d. Lingkungan Ilmiah, untuk memberikan sumbangan karya ilmiah dan diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan acuan bagi penelitian berikutnya berkaitan dengan penilaian risiko *fraud* dalam implementasi program Pemberdayaan dan Pengembangan Agribisnis Peternakan pada LM3.