

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Tata kelola, Manajemen Risiko, dan Kepatuhan

Tata Kelola, Manajemen Risiko, dan Kepatuhan atau dalam Bahasa Inggris disebut sebagai *Governance, Risk Management, and Compliance* (GRC) merupakan kerangka kerja terpadu yang dirancang untuk membantu organisasi mencapai tujuan mereka melalui tata kelola yang baik, manajemen risiko yang efektif, dan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku. (OCEG, 2002) (*Open Compliance and Ethics Group*) mencetuskan konsep GRC pada 2002 sebagai solusi organisasi agar dapat menjalankan operasi yang efisien, transparan, dan akuntabel dengan mengintegrasikan ketiga elemen tersebut dalam praktik manajerial. Dalam organisasi, GRC menjadi dasar untuk tidak hanya mengikuti peraturan, tetapi juga proaktif dalam mengidentifikasi dan mengelola risiko.

Tata kelola adalah komponen penting dalam GRC yang mencakup kebijakan, prosedur, dan standar untuk memastikan kegiatan organisasi selaras dengan tujuan strategisnya. Menurut Gunawan (2016, dalam Wardani & Rumahorbo, 2018), tata kelola melibatkan serangkaian proses yang ditetapkan oleh dewan direksi dan manajemen untuk mengelola aktivitas perusahaan dan memastikan pencapaian

tujuan. Tata kelola yang baik menciptakan struktur organisasi yang transparan, bertanggung jawab, dan akuntabel, sehingga mampu meningkatkan kepercayaan pemangku kepentingan (IIA, 2017).

Menurut ISO 31000 (2018), risiko adalah *effect of uncertainty on objectives*. Artinya, risiko merupakan ketidakpastian yang melekat pada setiap aktivitas dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Manajemen risiko adalah proses yang dirancang untuk mengidentifikasi, menilai, mengevaluasi, dan menangani risiko yang dapat menghambat pencapaian tujuan organisasi. Menurut COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), manajemen risiko membantu organisasi dalam memahami risiko yang mungkin dihadapi dan mempersiapkan langkah penanganan yang sesuai untuk mengurangi kemungkinan terjadinya risiko atau mengurangi dampaknya terhadap operasi (COSO, 2017). Dalam Surat Edaran Menteri PUPR Nomor 4 Tahun 2021 manajemen risiko diartikan sebagai proses mengidentifikasi, menilai, mengelola, dan mengendalikan peristiwa atau situasi potensial untuk memberikan keyakinan memadai tentang pencapaian tujuan organisasi (Kementerian PUPR, 2021b). Dalam kerangka GRC, manajemen risiko juga memungkinkan organisasi untuk mengambil keputusan berdasarkan pemahaman risiko yang komprehensif dan memperkuat ketahanan operasional.

Kepatuhan adalah elemen GRC yang bertujuan memastikan organisasi mematuhi peraturan, hukum, dan standar industri yang berlaku. Menurut Arens et al. (2017), kepatuhan adalah langkah penting untuk menjaga integritas organisasi serta menghindari penalti atau sanksi dari pelanggaran hukum. Kepatuhan yang

efektif memungkinkan organisasi mengelola proses bisnis dengan mengikuti ketentuan yang berlaku dan meminimalkan risiko hukum, yang pada akhirnya dapat mendukung reputasi positif organisasi di mata publik.

Organisasi yang secara konsisten menerapkan GRC dapat meningkatkan kemampuan organisasi untuk mencegah dan mendeteksi aktivitas korupsi. Meskipun penelitian empiris masih terbatas, GRC terbukti mendukung pencegahan dan pendeteksian korupsi di dalam organisasi (Siahaan et al., 2023). Dukungan ini diperkuat dengan adanya faktor internal dari dalam organisasi berupa audit internal dan komitmen manajemen. Penerapan GRC yang dibarengi dengan audit internal yang berkualitas, dan komitmen manajemen yang kuat, secara signifikan dapat meningkatkan kemampuan organisasi untuk mendeteksi korupsi (Siahaan et al., 2023).

2.2 Teori Implementasi Kebijakan Publik

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kebijakan didefinisikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (KBBI, 2016). Kebijakan menjadi garis pedoman bagi manajemen baik di sektor privat maupun publik dalam mencapai sasaran. Kebijakan yang menjadi pedoman bagi manajemen sektor publik disebut dengan kebijakan publik. Menurut Thomas R. Dye (dalam Pramono, 2020), kebijakan publik adalah “*whatever government chose to do or no to do*”. Artinya, kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Selain itu, Carl Freadrich (dalam

Pramono, 2020), menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu untuk mengatasi hambatan dan kesempatan yang ada dan mencapai tujuan yang dimaksud

2.2.2 Implementasi Kebijakan Publik

Salah satu tahap dalam proses kebijakan publik adalah implementasi. Setelah kebijakan publik selesai dirumuskan, tahap selanjutnya yaitu diimplementasikan. Jones (dalam Pramono, 2020), mengartikan implementasi sebagai “*getting the job done*” dan “*doing it*”. Dengan kata lain, implementasi berarti melaksanakan dan menyelesaikan pekerjaan yang ada. Sedangkan menurut Pramono (2020), implementasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor untuk mendapatkan hasil yang sesuai dengan tujuan/sasaran suatu kebijakan sehingga implementasi dilakukan setelah tujuan/sasaran ditetapkan dengan jelas. Grindle (dalam Mubarak et al., 2020) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai suatu proses umum dari tindakan-tindakan administratif yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Edwards (1980, dalam Pramono, 2020) menyatakan bahwa ada empat variabel penting dalam implementasi kebijakan, yaitu:

2.2.2.1. Komunikasi

Untuk meraih keberhasilan implementasi kebijakan, para pelaksana kebijakan (implementor) harus mengetahui dan memahami apa saja yang perlu dilakukan. Oleh karena itu, komunikasi merupakan variabel yang penting dalam implementasi kebijakan. Tujuan/sasaran kebijakan harus dikomunikasikan kepada

implementor dengan jelas dan konsisten. Komunikasi yang jelas dan dilakukan secara konsisten dapat mengurangi kemungkinan terjadinya distorsi implementasi.

2.2.2.2. Sumber daya

Sumber daya dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Sumber daya dapat berupa sumber daya manusia dan sumber daya finansial. Meskipun kebijakan telah dikomunikasikan dengan jelas, implementasi kebijakan tidak akan efektif jika kekurangan sumber daya. Jika kekurangan sumber daya manusia, artinya kebijakan tersebut tidak memiliki implementor yang cukup untuk mengimplementasikannya. Begitu juga dengan sumber daya finansial, jika kekurangan maka akan menyebabkan terhambatnya implementasi kebijakan.

2.2.2.3. Disposisi

Disposisi dapat diartikan sebagai kecenderungan dan perilaku. Menurut Edwards (1980, dalam Mubarak et al., 2020), konteks disposisi berarti kesediaan, keinginan, dan kecenderungan para implementor kebijakan untuk melaksanakannya dengan sungguh-sungguh agar tujuan kebijakan dapat terwujud. Oleh karena itu, selain pengetahuan dan kemampuan, dibutuhkan pula niat untuk melaksanakan kebijakan tersebut agar mampu mencapai implementasi kebijakan yang efektif dan efisien.

2.2.2.4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi juga berpengaruh besar terhadap implementasi kebijakan. Struktur birokrasi meliputi pembagian wewenang, hubungan antar unit organisasi, dsb. Menurut Edwards (1980, dalam Mubarak et al., 2020), meskipun komunikasi dilakukan dengan jelas dan konsisten, sumber daya memadai, serta implementor

memiliki niat dan pengetahuan untuk melakukan kebijakan, implementasi kebijakan dapat menjadi tidak efektif karena tidak efisiennya struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau terpencar-pencar) dapat meningkatkan kemungkinan kegagalan komunikasi. Hal ini dikarenakan dalam struktur birokrasi yang terfragmentasi, kemungkinan terjadinya distorsi informasi menjadi sangat besar.

2.2.3 Pengawasan Implementasi Kebijakan

Dalam konteks akuntansi dan audit, (Arens et al., 2017) menyatakan bahwa pengawasan adalah upaya sistematis untuk mengidentifikasi, mengukur, dan mengevaluasi kinerja operasional serta memberikan rekomendasi perbaikan yang sesuai jika diperlukan. Pengawasan ini diharapkan dapat mendukung tercapainya tujuan organisasi dapat. Pengawasan umumnya dilakukan dengan memeriksa apakah suatu kegiatan dilaksanakan dengan benar sesuai rencana. Dengan adanya pengawasan, diharapkan organisasi mengetahui dan menghindari adanya penyimpangan hingga penyalahgunaan atas kegiatan tersebut. Saat mengimplementasikan suatu kebijakan, pengawasan berperan penting untuk memastikan kebijakan tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan sehingga dapat mencapai tujuan/sasaran kebijakan.

2.3 Teori Dampak

Dampak didefinisikan sebagai pengaruh kuat yang mendatangkan akibat, yang bersifat negatif maupun positif (KBBI, 2016). Deddy Mulyadi (2018) menyatakan bahwa dampak adalah pengaruh yang ditimbulkan oleh suatu tindakan atau kebijakan, baik positif maupun negatif, terhadap lingkungan atau masyarakat.

Wibawa et al. (1994) mengartikan dampak sebagai perubahan yang terjadi secara langsung maupun tidak langsung sebagai akibat dari intervensi kebijakan pada suatu sistem atau lingkungan tertentu.

Menurut (KBBI, 2016), positif berarti bersifat nyata dan membangun sedangkan negatif berarti kurang baik; menyimpang dari ukuran umum. Dampak positif dalam penilaian siklus hidup sosial mengacu pada solusi yang meningkatkan kondisi satu atau lebih pemangku kepentingan tanpa merugikan pihak lain (Di Cesare et al., 2018). Sementara itu, dampak negatif dalam bahasa Yakut mencakup merusak, menyerang, dan merugikan suatu objek, dengan penggunaan yang terutama berfokus pada kondisi mental, situasi, atau penampilan (Kharabaeva, 2022). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dampak dapat dibedakan menjadi dua berdasarkan sifatnya, yaitu dampak positif dan dampak negatif. Dari perspektif kebijakan di suatu organisasi, dampak positif dapat diartikan sebagai perubahan nyata menuju kondisi organisasi yang lebih baik daripada sebelumnya sedangkan dampak negatif berarti perubahan yang merusak/merugikan organisasi.

Di sisi lain, Wibawa et al. (1994) menekankan pentingnya melihat dampak jangka panjang, bukan hanya hasil langsung (jangka pendek). Hal ini bertujuan untuk memahami sejauh mana kebijakan mampu mencapai tujuan yang berkelanjutan. Dampak jangka pendek merujuk pada perubahan atau hasil yang dapat segera dirasakan atau diidentifikasi tidak lama setelah kebijakan diimplementasikan atau selesai diimplementasikan. Sementara itu, dampak jangka panjang dapat diartikan sebagai perubahan atau hasil yang muncul setelah jangka waktu yang lebih lama setelah kebijakan diimplementasikan atau selesai

diimplementasikan. Dampak jangka panjang sering kali terkait dengan perubahan struktural, budaya, atau keberlanjutan dalam sistem yang dipengaruhi oleh kebijakan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa berdasarkan waktunya, dampak dapat dibedakan menjadi dua, yaitu dampak jangka pendek dan dampak jangka panjang.

2.4 Teori Kendala

Kendala merupakan aktor atau keadaan yang membatasi, menghalangi, atau mencegah pencapaian sasaran (KBBI, 2016). Robbins dan Judge (2018) mendefinisikan kendala sebagai faktor atau kondisi yang menghalangi seseorang atau organisasi dalam mencapai hasil yang diinginkan. Menurut (Kurniasanti et al., 2022), *constraint* atau kendala adalah segala sesuatu yang dapat menghambat proses pencapaian tujuan dalam organisasi atau perusahaan. Dalam melaksanakan suatu kegiatan, sering kali muncul kendala yang mengganggu kelancaran pelaksanaan. Begitu pula dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan, terdapat kendala yang dapat menghambat pencapaian tujuan/sasaran kebijakan. Menurut Mowen (2005:492 dalam Kurniasanti et al., 2020), kendala terbagi menjadi dua jenis, yaitu kendala internal dan eksternal. Kendala internal berasal dari sumber daya yang dimiliki organisasi, sementara kendala eksternal berkaitan dengan sumber daya di luar organisasi.

2.5 Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

2.5.1 Pengertian Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Pengadaan adalah proses pembelian jasa dan barang oleh perusahaan, yang bertujuan untuk membeli produk atau jasa yang dibutuhkan dengan harga yang

paling menguntungkan melalui tender (Kelley, 2012). Tidak hanya di perusahaan (sektor privat), pengadaan juga dilakukan di sektor publik yang disebut pengadaan publik. Pengadaan publik merupakan sisi komersial dari pemerintah, yaitu pemerintah berkontrak untuk mendapatkan barang dan jasa yang diperlukan dalam rangka mendukung penyediaan pelayanan publik (Harland et al., 2019). Di Indonesia, pengadaan publik dikenal dengan pengadaan barang/jasa pemerintah. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah terakhir dengan (s.t.d.t.d) Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, pengadaan barang/jasa pemerintah atau yang selanjutnya disebut dengan pengadaan barang/jasa (PBJ) merupakan proses pengadaan barang atau jasa yang dilaksanakan oleh Kementerian, Lembaga, atau Perangkat Daerah yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang prosesnya mulai dari identifikasi kebutuhan sampai dengan serah terima hasil pekerjaan (Republik Indonesia, 2021). Tujuan dari pengadaan barang/jasa adalah untuk menyediakan barang atau jasa yang dibutuhkan oleh instansi pemerintah dalam jumlah yang cukup, dengan harga yang wajar dan kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan, tepat waktu dan lokasi, secara efektif dan efisien, serta sesuai dengan hukum dan prosedur yang berlaku (Nugroho & Zulkifli, 2020).

2.5.2 Prinsip Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 s.t.d.t.d Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2021, pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh pemerintah harus menerapkan tujuh prinsip, meliputi:

- 1) efisien;
- 2) efektif;
- 3) transparan;
- 4) terbuka;
- 5) bersaing;
- 6) adil; dan
- 7) akuntabel.

2.5.3 Mekanisme Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Pengadaan barang/jasa sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 s.t.d.t.d Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2021 meliputi 1) barang; 2) pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi, dan jasa lainnya. Dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 s.t.d.t.d Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2021 disebutkan bahwa PBJ dapat dilaksanakan dengan dua cara, yaitu:

2.5.3.1 Swakelola

Swakelola berarti pemerintah memperoleh barang/jasa dengan cara dikerjakan sendiri, baik oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah (K/L/P). K/L/P lain, organisasi kemasyarakatan, atau kelompok masyarakat.

2.5.3.2 Penyedia

Penyedia barang/jasa pemerintah atau disebut dengan penyedia merupakan pelaku usaha yang menyediakan barang/jasa berdasarkan kontrak. PBJ melalui penyedia berarti pemerintah memperoleh barang/jasa melalui pelaku usaha sesuai dengan ketentuan dalam kontrak. PBJ melalui penyedia dapat dilaksanakan melalui cara berikut ini.

2.5.3.2.1. Penunjukkan langsung

Penunjukan Langsung adalah metode pemilihan untuk mendapatkan Penyedia barang, pekerjaan konstruksi jasa konsultansi, atau jasa lainnya dalam keadaan tertentu.

2.5.3.2.2. Pengadaan langsung

Penunjukan Langsung adalah metode pemilihan untuk mendapatkan penyedia barang, pekerjaan konstruksi, atau jasa lainnya yang bernilai paling banyak Rp200.000.000,00 dan penyedia jasa konsultansi yang bernilai paling banyak Rp100.000.000,00.

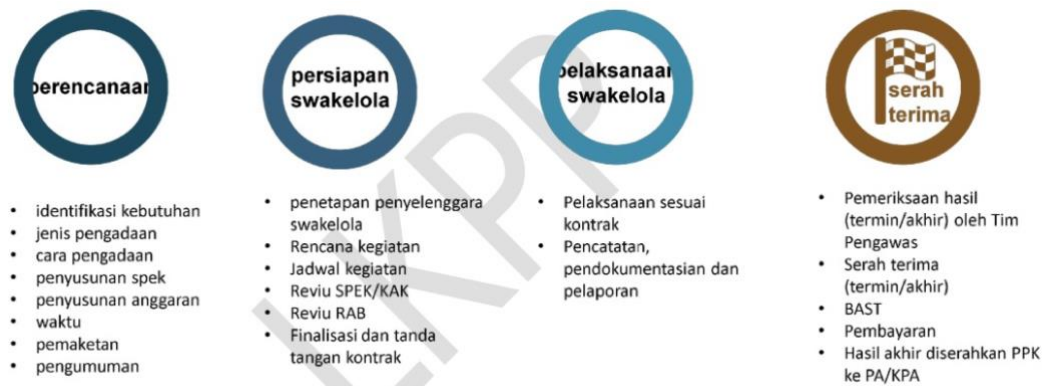
2.5.3.2.3. Tender/Seleksi

Tender adalah metode pemilihan untuk mendapatkan penyedia barang, pekerjaan konstruksi, atau jasa lainnya yang bernilai lebih dari Rp200.000.000,00. Sedangkan seleksi adalah metode pemilihan untuk mendapatkan penyedia jasa konsultansi yang bernilai lebih dari Rp100.000.000,00.

2.5.4 Tahapan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Menurut Peraturan Kepala (Perka) Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) Nomor 11 Tahun 2021 tentang Pedoman Perencanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, siklus pengadaan barang/jasa dimulai dari perencanaan sampai dengan serah terima barang/jasa. Terdapat beberapa perbedaan antara tahapan yang dilakukan pada swakelola dengan PBJ melalui penyedia. Tahapan PBJ dengan cara swakelola dapat dilihat pada gambar II.2 berikut ini.

Gambar II.1 Tahapan PBJ melalui swakelola



Sumber: Modul Pengantar PBJP Versi 3.1 (Firdaus & Susanto, 2021)

PBJ melalui swakelola terdiri dari empat tahapan, meliputi perencanaan, persiapan swakelola, pelaksanaan swakelola, dan serah terima barang/jasa. Sedangkan PBJ melalui penyedia terdiri dari enam tahapan, seperti yang tertera pada gambar II.3.

Gambar II.2 Tahapan PBJ melalui penyedia



Sumber: Modul Pengantar PBJP Versi 3.1 (Firdaus & Susanto, 2021)

Tahapan PBJ melalui penyedia terdiri dari perencanaan, persiapan pengadaan, persiapan pemilihan, proses pemilihan, pelaksanaan kontrak, dan serah terima barang/jasa. Pada PBJ melalui swakelola tidak terdapat tahapan persiapan pemilihan dan proses pemilihan karena cara memperoleh barang/jasa melalui

swakelola adalah dengan dikerjakan sendiri. Sedangkan cara memperoleh barang/jasa melalui penyedia adalah berkontrak dengan pelaku usaha.

2.6 Teori *Fraud*

2.6.1 Pengertian *Fraud*

Albrecht et al., 2011) mendefinisikan *fraud* sebagai penipuan dalam bentuk salah saji material yang dilakukan dengan sengaja atau karena ceroboh sehingga merugikan korbannya. Sementara itu, menurut ACFE (*Association of Certified Fraud Examiners*), *fraud* adalah tindakan tidak sah yang dilakukan untuk memperoleh keuntungan pribadi atau menghindari kerugian dengan merugikan pihak lain, sering kali melibatkan penyalahgunaan kepercayaan atau kekuasaan (ACFE, 2020). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa *fraud* merupakan tindakan kecurangan yang direncanakan untuk memperoleh keuntungan pribadi melalui cara-cara yang tidak etis atau melanggar hukum yang berakibat pada kerugian pihak lain.

2.6.2 *Fraud Triangle*

Fraud Triangle adalah model yang diperkenalkan oleh Donald Cressey pada tahun 1953. Cressey (1953, dikutip dalam Kuang & Natalia, 2023) menjelaskan terdapat tiga faktor utama yang mendorong seseorang melakukan *fraud*. Tiga faktor tersebut meliputi:

2.6.2.1 *Pressure*/Tekanan

Tekanan atau dorongan adalah faktor utama yang membuat seseorang merasa harus melakukan kecurangan. Tekanan ini bisa berasal dari berbagai sumber, seperti masalah keuangan pribadi, tuntutan pekerjaan yang tinggi, atau keinginan

untuk mempertahankan gaya hidup tertentu. Misalnya, individu yang mengalami masalah finansial dapat merasa terdesak untuk menemukan cara cepat mendapatkan uang.

2.6.2.2 *Opportunity*/Kesempatan

Kesempatan merujuk pada kondisi di mana terdapat celah atau kelemahan dalam sistem pengawasan yang memungkinkan seseorang untuk melakukan kecurangan tanpa ketahuan. Lemahnya pengendalian internal, kurangnya pengawasan, atau kepercayaan yang berlebihan kepada individu tertentu dapat membuka peluang bagi pelaku untuk melakukan *fraud*. Misalnya, jika prosedur dalam perusahaan tidak ketat, seorang karyawan dapat memanipulasi data keuangan dengan mudah.

2.6.2.3 *Rasionalization*/Rasionalisasi

Rasionalisasi adalah pembenaran yang dibuat oleh pelaku untuk meyakinkan diri bahwa tindakan curang tersebut dapat diterima atau bahkan diperlukan. Pelaku mungkin merasa bahwa mereka layak mendapatkan lebih banyak atau bahwa tindakan mereka tidak sepenuhnya salah. Misalnya, seseorang mungkin membenarkan tindakan curang karena merasa perusahaan tidak membayar mereka dengan adil atau karena "semua orang melakukannya".

2.6.3 Titik Rawan *Fraud* dalam PBJ

Fraud atau kecurangan dapat terjadi pada setiap tahapan PBJ, mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan kontrak. Setiap tahap memiliki titik rawan yang bisa dimanfaatkan oleh pelaku *fraud* untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok tertentu. Direktorat Penyidikan KPK menyebutkan bahwa kecurangan

pada PBJ dibagi menjadi enam bagian (ACLC KPK, 2024). Enam bagian tersebut antara lain:

2.6.3.1. Tahap perencanaan pengadaan

Pada tahap perencanaan, *fraud* sering terjadi melalui manipulasi kebutuhan barang atau jasa yang akan diadakan. Modusnya bisa berupa "*over-specification*" (penentuan spesifikasi yang terlalu tinggi atau terlalu spesifik) untuk memastikan hanya penyedia tertentu yang dapat memenuhi kriteria tersebut. Pelaku juga dapat memasukkan barang atau jasa yang sebenarnya tidak diperlukan oleh organisasi, sehingga menciptakan kebutuhan yang tidak relevan. Selain itu, kecurangan juga bisa terjadi dalam bentuk *markup* anggaran di mana anggaran dibuat lebih tinggi dari harga pasar atau kebutuhan yang sebenarnya.

2.6.3.2. Tahap pelaksanaan pengadaan

Tahapan ini sering kali menjadi tempat terjadinya *fraud* melalui kolusi antara panitia pengadaan dengan penyedia barang atau jasa. Modusnya antara lain adalah pengaturan lelang (*bid rigging*), di mana panitia melakukan manipulasi dalam proses pemilihan sehingga pemenang tender adalah pihak yang sudah ditentukan. Bentuk lain adalah "*cover bidding*", di mana penyedia yang tidak serius mengikuti tender tetap memasukkan penawaran sebagai formalitas agar tampak ada persaingan, sementara sebenarnya mereka sudah sepakat dengan pihak tertentu yang akan menjadi pemenang. Selain itu, kecurangan juga dapat terjadi melalui pengumuman singkat dan tidak jelas, distribusi dokumen tender yang tidak sempurna, serta pembatasan informasi. Panitia juga kadang bekerja tertutup, hanya

mengumumkan pemenang kepada kelompok tertentu, dan tidak menanggapi semua sanggahan.

2.6.3.3. Tahap penandatanganan kontrak

Pada tahap ini, kecurangan yang terjadi mencakup penandatanganan kontrak tanpa dokumen pendukung dan penundaan penanganan kontrak.

2.6.3.4. Tahap pelaksanaan kontrak dan serah terima

Modus *fraud* pada tahap ini umumnya berkaitan dengan pelaksanaan proyek atau penyediaan barang dengan spesifikasi yang lebih rendah daripada yang tertera pada kontrak. Dalam beberapa kasus, terdapat kecurangan berupa pekerjaan belum selesai tapi sudah dilakukan serah terima dan pembayaran dicairkan 100%.

2.6.3.5. Tahap pengawasan pelaksanaan kontrak

Dalam tahapan ini, ada kemungkinan terjadi kolusi antara pelaksana proyek dan pengawas. Penyedia melakukan penyuapan terhadap pengawas untuk memanipulasi laporan sehingga tidak sesuai dengan hasil pekerjaan. Hal ini dilakukan agar penyedia segera menerima pembayaran dari pemerintah, mengingat syarat pencairan pembayaran adalah laporan dari pengawas.

2.6.3.6. Tahap Pelaporan Keuangan dan Audit

Kecurangan pada tahap ini meliputi pelaporan yang tidak jujur dan meloloskan bukti akuntansi yang tidak benar. Modus lainnya adalah penyedia bersama pemberi kerja melakukan tindakan yang menciderai integritas auditor saat melakukan pengawasan.

2.7 Penelitian Terdahulu

Sebagian besar penelitian terdahulu cenderung mengeksplorasi aspek pengendalian internal, *e-procurement*, dan peran teknologi lainnya dalam mencegah kecurangan PBJ baik secara umum maupun dalam konteks lokal. Sedangkan penelitian ini secara khusus mengkaji implementasi kebijakan 9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ di lingkungan Kementerian PUPR. Penelitian ini menyoroti bagaimana kebijakan tersebut diterapkan secara institusional, dampaknya terhadap tata kelola, serta kendala yang dihadapi selama pelaksanaan. Pendekatan ini berbeda dari kebanyakan studi sebelumnya yang lebih berfokus pada aspek teknis dan prosedural dalam PBJ tanpa melihat efektivitas kebijakan komprehensif dalam pencegahan *fraud*.

Sebagai contoh, penelitian Taufik (2019) menyoroti peran pengendalian internal dalam sektor pemerintahan secara umum, tidak secara spesifik mengkaji kebijakan yang diterapkan di suatu kementerian tertentu. Begitu pula Zulaikha et al. (2016), yang mengidentifikasi faktor utama penyebab *fraud* dalam PBJ. Menurutnya, faktor yang menyebabkan *fraud* dalam PBJ meliputi kelemahan pengendalian internal dan kurangnya profesionalisme dalam Komite Pengadaan. Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini melangkah lebih jauh dari sekadar pengendalian internal dengan mengkaji strategi konkret yang diterapkan untuk mengatasi risiko penyimpangan dalam PBJ.

Selain pengendalian internal, penelitian terdahulu juga fokus pada penggunaan *e-procurement* sebagai bentuk pencegahan kecurangan dalam PBJ., Candra dan Gunawan (2017) serta Fransesco & Hastuti (2022) membahas dampak

e-procurement terhadap transparansi dan efisiensi PBJ di tingkat lokal/daerah. Sejalan dengan dua penelitian tersebut, Kurnia et al. (2023) menunjukkan bahwa sistem digitalisasi (*e-procurement*) dapat meningkatkan kinerja pengadaan dan meminimalkan *fraud* di Kantor Biro Pengadaan Barang dan Jasa Sekretaris Daerah Provinsi Lampung. Berbeda dengan beberapa penelitian terdahulu, penelitian ini mencakup lebih luas. Penelitian ini tidak hanya melihat manfaat *e-procurement* tetapi juga strategi-strategi preventif. Selain itu, penelitian ini tidak fokus pada tingkat lokal/daerah melainkan fokus pada pencegahan penyimpangan PBJ di tingkat kementerian.

Selain aspek pengendalian internal dan *e-procurement*, terdapat beberapa penelitian yang mengemukakan peran teknologi lainnya dalam pencegahan *fraud* PBJ. Misalnya, penelitian yang dilakukan oleh Agustin & Susilowati (2019) berfokus pada pemanfaatan *blockchain* untuk meningkatkan transparansi PBJ. Sementara itu, Prakasa et al., (2023) menekankan peran komunitas dan transparansi dalam pengadaan publik, tetapi penelitian ini menelaah strategi pencegahan yang dikembangkan dan diimplementasikan secara langsung oleh institusi kementerian. Meskipun solusi teknologi tersebut berpotensi mengurangi korupsi, penelitian ini menggarisbawahi bahwa pencegahan penyimpangan tidak hanya bergantung pada teknologi tetapi juga membutuhkan kebijakan tata kelola yang kuat dan sistem pengawasan yang efektif.

Penelitian ini memiliki keterkaitan dengan penelitian Prakasa et al. (2022) yang menganalisis pentingnya tata kelola yang baik dan transparansi dalam mengurangi korupsi dalam pengadaan barang dan jasa (PBJ). Prakasa et al. (2022)

menyoroti bahwa penerapan tata kelola yang kuat menjadi faktor utama dalam menciptakan sistem PBJ yang lebih akuntabel dan minim risiko *fraud*. Hal ini sejalan dengan penelitian ini yang juga meneliti bagaimana kebijakan 9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan PBJ di Kementerian PUPR berkontribusi dalam memperkuat tata kelola dan sistem pengawasan internal guna mengurangi potensi penyimpangan dalam PBJ.

Perbedaan utama antara kedua penelitian ini adalah cakupannya. Prakasa et al. (2022) berfokus pada pentingnya tata kelola secara umum dalam pengadaan publik, tanpa menyoroti implementasi kebijakan tertentu di suatu institusi. Sementara itu, penelitian ini secara lebih spesifik mengkaji bagaimana kebijakan yang telah dirancang dan diterapkan di Kementerian PUPR, yaitu 9 strategi, berkontribusi terhadap pencegahan *fraud* melalui penguatan aspek *governance, risk management, dan control* (GRC).

Penelitian ini mengkaji bagaimana kebijakan pencegahan diterapkan secara menyeluruh dalam sebuah institusi besar seperti Kementerian PUPR. Sementara itu, literatur yang ada selama ini lebih banyak berfokus pada aspek teknis secara umum dalam mencegah *fraud* PBJ. Oleh karena itu, penelitian ini melengkapi studi sebelumnya dengan memberikan bukti empirik mengenai dampak implementasi kebijakan yang dirancang secara institusional untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam PBJ.

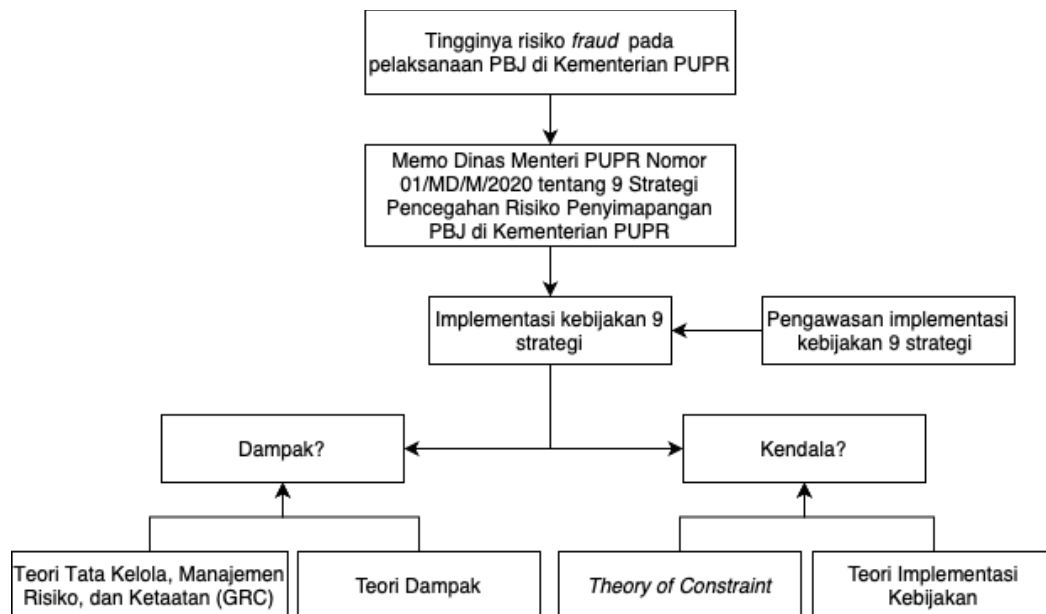
2.8 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini bergerak dari inovasi Kementerian PUPR dalam melakukan penanganan terhadap tingginya risiko *fraud* PBJ. Risiko *fraud* PBJ yang tinggi

merupakan akibat dari frekuensi pelaksanaan PBJ di Kementerian PUPR yang tinggi. Inovasi tersebut dituangkan dalam sebuah kebijakan yang disebut dengan “9 Strategi Pencegahan Risiko Penyimpangan Pengadaan Barang/Jasa di Kementerian PUPR”. Kebijakan tersebut diimplementasikan melalui dua tahap, tahap I tahun 2020-2022 dan tahap II tahun 2022-2024. Pengawasan dilakukan terhadap implementasi setiap strategi untuk melihat dampaknya serta mengidentifikasi potensi kendala yang mungkin muncul dalam proses implementasi.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan membahas implementasi kebijakan 9 strategi dengan membandingkan antara praktik dengan teori. Penelitian ini berfokus pada dua aspek utama dari kebijakan tersebut, yaitu dampak yang dihasilkan dari penerapan 9 strategi dan kendala yang dihadapi selama implementasi. Dalam menganalisis dampak kebijakan, penelitian ini merujuk pada teori dampak untuk memahami dampak positif atau negatif serta dampak jangka pendek dan jangka panjang. Teori Tata Kelola, Manajemen Risiko, dan Kepatuhan (GRC) turut dijadikan landasan dalam memahami kerangka pencegahan risiko penyimpangan yang diterapkan, perbaikan tata kelola yang dihasilkan, dan peningkatan kepatuhan. Penelitian ini menggunakan *theory of constraint* dan teori implementasi kebijakan sebagai dasar untuk menganalisis kendala yang terjadi selama implementasi kebijakan 9 strategi. Kerangka pemikiran penelitian diilustrasikan dalam gambar II.3.

Gambar II.3 Kerangka Pemikiran Penelitian



Sumber: diolah penulis