

PEMODELAN PENGAWASAN TERPADU ATAS KEBIJAKAN PENYALURAN DAN PENJAMINAN KREDIT USAHA RAKYAT

MODEL OF AUDIT COORDINATION FOR CREDIT DELIVERY AND CREDIT GUARANTEE OF CREDIT FOR BUSINESS PROGRAM

Slamet Hariadi^{*)1}, Marimin^{**}, Bunasor Sanim^{***}, dan Gendut Suprayitno^{****})

^{*)} Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
Jl. Pramuka No 33, Jakarta Timur 13120

^{**}) Departemen Teknologi Industri Pertanian, Fakultas Teknologi Pertanian, Institut Pertanian Bogor
Jl. Kamper, Wing 4 Level 5 Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680

^{***}) Sekolah Bisnis, Institut Pertanian Bogor
Jl. Raya Pajajaran, Bogor 16151

^{****}) Program Magister Teknik Industri, Institut Sains dan Teknologi Nasional
Kampus III ISTN. Jln PLN Durentiga, Pasar Minggu, Jakarta 12760

Abstract: *The Credit for Business Program (KUR) has achieved its determined target for delivering credit for micro, small and medium businesses. Besides achieving its target, this program also has some problems such as high non-performance loans on some participant banks. This study will build a model for audit coordination among internal audits, especially from government institutions which involve in the delivery and guarantee processes of credit for business program. The objectives of this research are to review the relevant regulations and procedures, evaluate the capabilities of internal audits involved in the credit program, evaluate the performance of the current processes, and identify determinant factors for audit coordination. The results of the study indicate that some retroactive regulations require special attention to dissemination, and about half of the half of the internal audits that signed the supervision forum are in the integrated level or even higher, based on the internal audit capability model (IACM). Sub-elements from each element of audit coordination in the independent sector were obtained by using the Interpretive Structural Modeling (ISM). These sub-elements should be prioritized before other sub-elements in designing audit coordination model.*

Keywords: *audit coordination, internal audit, IACM, ISM, Micro credit*

Abstrak: Kredit usaha rakyat (KUR) telah mencapai target yang ditetapkan, yaitu menyalurkan kredit bagi usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). Selain mencapai target yang ditetapkan, dalam operasionalnya KUR juga mempunyai permasalahan, diantaranya adalah non *performance* loans tinggi pada beberapa bank pelaksana. Penelitian ini untuk membangun suatu model pengawasan terpadu antara audit internal, khususnya audit internal pada entitas pemerintah yang terlibat dalam proses penyaluran dan penjaminan KUR. Tujuan dari penelitian ini adalah mereviu regulasi dan prosedur yang relevan, mengevaluasi kapabilitas audit internal yang terlibat dalam program KUR, mengevaluasi kinerja dari penyaluran dan penjaminan KUR, mengidentifikasi faktor penentu keberhasilan dalam membangun model pengawasan terpadu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa beberapa regulasi yang berlaku surut memerlukan perhatian khusus untuk diseminasi, sekitar setengah dari setengah dari audit internal penandatanganan forum pengawasan berada dalam level integrated atau lebih baik, berdasarkan internal audit capability model (IACM). Menggunakan Interpretive Structural Modelling (ISM) diperoleh sub elemen dari setiap elemen koordinasi audit yang berada di sektor independen. Dalam membangun model pengawasan terpadu, sub elemen tersebut menjadi prioritas dibandingkan sub elemen yang berada di sektor lainnya.

Kata kunci: pengawasan terpadu, audit internal, IACM, ISM, KUR

¹ Alamat korespondensi:
Email: s_hariadi@yahoo.com

PENDAHULUAN

Potensi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) dalam kontribusinya bagi perekonomian suatu negara sangatlah besar. Menurut United Nations-Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN-ESCAP, 2017) dan Asian Development Bank (ADB 2015), dalam tahun 2014 Usaha Kecil dan Menengah (UKM) di Asia dan Pasifik mencapai 96% dari perusahaan yang ada dan menyerap 62% dari tenaga kerja yang ada serta menyumbangkan 42% dari *gross domestic product* (GDP). Potensi UMKM yang besar ini juga terjadi di Indonesia di mana dalam akhir tahun 2013 usaha dengan tingkat pertumbuhan sebesar 2,4% per tahun. Dari sisi GDP, UMKM memberikan kontribusi sebesar Rp5.715 triliun atau 60,3% dari GDP, dengan tingkat pertumbuhan sebesar 17,4% (ADB, 2015).

Pencapaian tujuan kebijakan mendorong percepatan pengembangan sektor riil dan pemberdayaan UMKM, sebanyak 57,9 juta UMKM yang beroperasi di Indonesia merepresentasikan 99,99% dari total badan usaha sebagaimana dimaksud dalam Inpres 6 mempunyai kendala apabila UMKM masih memiliki hambatan dalam akses ke pembiayaan. Data Cusmano (2018) menyebutkan bahwa rata-rata UMKM memiliki kendala dalam akses ke pembiayaan dibandingkan dengan yang dihadapi oleh badan usaha yang besar dalam OECD Publishing. Freedman (2004) juga menyebutkan bahwa kegiatan ekonomi produktif ini sangat terbatas karena ketidakmampuan entrepreneur, usaha kecil dan menengah serta individu untuk memperoleh kredit pembiayaan. Hambatan akses pembiayaan tersebut berkaitan dengan risiko, jaminan dan biaya (Samujh *et al.* 2012). Lebih lanjut OECD menyebutkan bahwa akses UMKM ke pembiayaan mempunyai kendala karena adanya keterbatasan agunan/kolateral, terbatasnya *credit history*, dan kurangnya *expertise* untuk menyusun laporan keuangan. OECD menyebutkan bahwa penjaminan kredit dapat berfungsi sebagai *financial additionality* untuk membantu UMKM.

Di Indonesia, kredit dengan penjaminan tersebut salah satunya adalah kredit usaha rakyat (KUR) yang diberikan kepada UMKM yang *feasible*, tetapi belum *bankable*. Tatacara dan besaran penjaminan kredit kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 135/PMK.05/2008 tentang fasilitas penjaminan kredit

usaha rakyat. Berdasarkan laporan berkala penyaluran KUR, jumlah penyaluran KUR dengan format penjaminan kredit sampai dengan akhir tahun 2014 telah mencapai Rp178,85 triliun untuk 12.475.927 orang debitur. Penyaluran kredit tersebut juga diikuti dengan meningkatnya *non performing loan* (NPL). *Non performing loan* KUR sebesar 2,60% di akhir tahun 2011, meningkat menjadi 3,30% di akhir tahun 2014. Peningkatan penyaluran KUR yang diikuti peningkatan NPL tersebut mendorong kebutuhan atas pengawasan, khususnya oleh audit internal.

Audit internal memberikan kegiatan assurance dan consulting yang obyektif dan independen untuk memberikan nilai tambah dalam rangka pencapaian tujuan organisasi (IIA, 2013). Kebutuhan atas fungsi pengawasan dalam rangka meningkatkan akuntabilitas dan tatakelola KUR dinyatakan dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) pelaksanaan KUR di mana Komite Kebijakan, sebagai koordinator pembiayaan, melakukan pengawasan secara selektif yang dilakukan melalui Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Komite Kebijakan, yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian menerbitkan keputusan nomor 173 tahun 2016 untuk membentuk Forum Koordinasi Pengawasan Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat. Forum pengawasan yang dibentuk di akhir tahun 2016 tersebut, merupakan salah satu sarana untuk melakukan kerjasama audit.

Penelitian yang dilakukan sebelumnya tentang kerja sama antara audit internal dalam rangka penyaluran dan penjaminan KUR belum pernah dilakukan. Penelitian yang dilakukan sebelumnya lebih banyak terkait dengan kerja sama audit antara audit eksternal atau antara audit eksternal dengan audit internal. Penelitian atas kerjasama antara audit eksternal menunjukkan bahwa joint audit meningkatkan kualitas audit (Zerni *et al.* 2012; UN RIAS, 2014) berupa peningkatan konsensus dan akurasi hasil audit yang lebih baik (Baldauf & Steckel, 2012). Penelitian lainnya menyatakan bahwa tidak ada korelasi yang dominan antara joint audit dengan kualitas audit (Francis *et al.* 2009; Velte dan Azibi, 2015). Peneliti lainnya juga sepakat bahwa joint audit dapat mengurangi konsentrasi pasar audit (Andre *et al.* 2013) dan INTOSAI (2013) menyatakan bahwa kerja sama audit dapat meningkatkan cakupan dan kedalaman audit. *Joint audit* antar entitas audit yang berbeda ukuran malah berpotensi menurunkan kualitas audit (Deng *et al.* 2012).

Berdasarkan permasalahan yang dijumpai dalam KUR dan masih adanya perbedaan mengenai manfaat kerjasama audit antara auditor eksternal, dipandang perlu untuk melakukan penelitian dengan tujuan mengembangkan suatu Model Pengawasan Terpadu atas Kebijakan Penyaluran dan Penjaminan Kredit Usaha Rakyat dalam Perspektif Audit Internal. Dalam rangka pengembangan model pengawasan terpadu ini dilakukan analisis atas hal-hal: Kecukupan regulasi dan prosedur yang mengatur kebijakan penyaluran dan penjaminan kredit usaha rakyat; Tingkat kapabilitas audit internal pada Kementerian/Lembaga, Perusahaan Penjamin dan Bank Penyalur; Kinerja penyaluran dan penjaminan kredit usaha rakyat, dan area-area yang memerlukan perbaikan; Faktor-faktor penentu keberhasilan pengawasan terpadu atas kebijakan penyaluran dan penjaminan kredit usaha rakyat.

METODE PENELITIAN

Kegiatan pengumpulan data primer dilaksanakan di beberapakementerian/lembaga, perusahaan penjaminan bank penyalur KUR, serta data sekunder yang diperoleh melalui website dan laporan berkala dari website (<http://komite-kur.com/category-5-realisasi-kur.asp>). Data laporan berkala yang digunakan adalah data penyaluran dan penjaminan dari tahun 2007–2014. Data penyaluran KUR mulai tahun 2015 adalah penyaluran KUR dengan konsep baru yaitu dengan subsidi bunga. Data sekunder dalam rangka analisis pengelolaan KUR dilakukan secara *purposive block sample* atas penyaluran dan penjaminan KUR yang dilakukan pada tiga bank umum dan satu bank pembangunan daerah, pada enam lokasi yaitu Palembang, Semarang, Banjarmasin, Denpasar, Makassar, dan Jayapura. Kegiatan pengolahan data dilaksanakan di Jakarta. Penelitian ini dilaksanakan pada tahun 2015–2016 dan November 2017-Februari 2018. Data sekunder yang diperlukan dalam analisis sistem ini antara lain diperoleh dari laporan bulanan pelaksanaan KUR dari website Menko Perekonomian, dan dokumen pendukung pengajuan imbal jasa penjaminan.

Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan sistem dengan tahapan seperti Gambar 1. Secara garis besarnya tahapan penelitian dapat dikelompokkan dalam lima tahapan, yaitu Tahap Analisis Kebutuhan, Tahap Perumusan Masalah dan Tujuan, Tahap Analisis Sistem, Tahap Pemodelan Sistem, dan Tahap Perumusan Model.

- 1) Analisis Kebutuhan. Tahap ini dimulai dengan studi pustaka dan melakukan wawancara dengan pihak terkait.
- 2) Perumusan Masalah dan Tujuan. Berdasarkan hasil yang diperoleh dalam tahap sebelumnya, ditetapkan permasalahan yang dihadapi dan alternatif pendekatan yang perlu diambil. Selanjutnya, berdasarkan permasalahan yang telah diidentifikasi sebelumnya, dirumuskan tujuan yang hendak dicapai dengan penelitian ini.
- 3) Analisis Sistem yang berjalan. Dalam analisis sistem ini antara lain dianalisis regulasi dan prosedur yang mengatur kebijakan penyaluran dan penjaminan KUR, kompetensi auditor dan kapabilitas audit internal, serta analisis kinerja penyaluran dan penjaminan KUR.
- 4) Pemodelan Sistem. Dalam pemodelan sistem, faktor penentu keberhasilan pengawasan terpadu diperoleh dengan menggunakan *Interpretive Structural Modelling* (ISM). Dalam tahap ini dilakukan wawancara dengan pakar dan *focus group discussion* (FGD), baik dalam rangka menyusun kuesioner dan pengisian kuesioner oleh narasumber.
- 5) Perumusan model, dilakukan berdasarkan hasil penelitian dalam tahap sebelumnya, khususnya prioritas faktor-faktor penentu keberhasilan dalam membangun model pengawasan terpadu. Model akan divalidasi dan diverifikasi sebelum diimplementasikan.

HASIL

Regulasi dan Prosedur

Regulasi dan prosedur terkait kebijakan penyaluran dan penjaminan KUR meliputi regulasi yang dapat dikelompokkan dalam (1) mengatur kebijakan secara umum, seperti Instruksi Presiden nomor 6 tahun 2007, (2) regulasi yang mengatur operasional, seperti peraturan menteri keuangan nomor 135/PMK.05/2008 yang mengatur tatacara penjaminan kredit dan pembayaran imbal jasa penjaminan, dan (3) prosedur operasi, seperti Standar Operasi Pelaksanaan KUR.

Terkait PMK nomor 135/PMK.05/2008 dan perubahannya tersebut, terdapat beberapa pengaturan berlaku surut dari tanggal penandatanganan peraturan ke periode pengambilan kebijakan seperti PMK 135/PMK.05/2008 tertanggal 24-8-2008 yang berlaku surut sejak tanggal 9-10-2007 dan PMK 189/PMK.05/2010

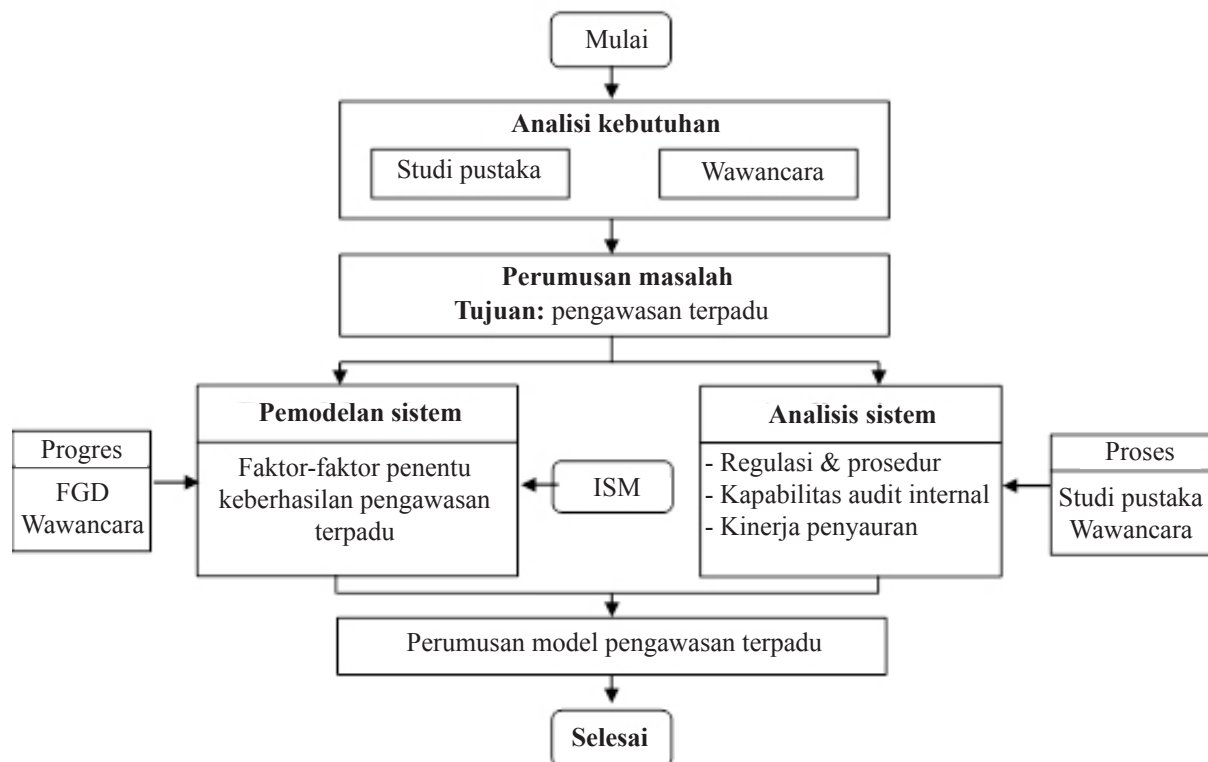
tertanggal 2-11-2010 yang berlaku surut sejak tanggal 12-2-2010. Atas peraturan yang berlaku surut ini, perlu sosialisasi yang memadai kepada para pihak terkait agar dalam penerapannya dapat berjalan secara konsisten. Sosialisasi atas regulasi yang dapat mendorong kementerian teknis untuk melakukan binaan kepada calon debitur atau debitur KUR juga perlu dilakukan secara berkala. Lingkungan bisnis, keterampilan manajemen dan pinjaman modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap potensi usaha dan peningkatan kinerja UMKM (Hafid, 2014). Pelatihan kepada debitur kredit mikro juga mempunyai pengaruh positif terhadap besar asset yang dimiliki (Swain dan Arghese, 2010).

Kapabilitas Audit Internal

Kompetensi auditor pada satuan kerja audit internal pada OJK, Bank Penyalur, dan Perusahaan Penjamin secara umum telah mengacu ke kompetensi yang disyaratkan oleh standar nasional dan internasional, yang dituangkan dalam peraturan industri keuangan dan dalam piagam audit internal yang dimiliki. Kompetensi individu auditor secara kolektif dalam satu entitas audit

akan menjadi kapabilitas audit internal. Dari 10 Audit Internal Kementerian/Lembaga yang menandatangani Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pengawasan Pelaksanaan KUR, berdasarkan penilaian yang dilakukan BPKP menggunakan IACM, sebanyak enam audit internal (termasuk OJK) telah berada dalam level 3 Integrated atau lebih tinggi pada akhir tahun 2017. Model IACM ini bersifat universal dengan komparabilitas dalam prinsip, praktik dan proses yang diterapkan secara luas untuk meningkatkan efektivitas audit internal (IIARF, 2009).

Dalam model IACM, kapabilitas audit internal sektor publik dikelompokkan dalam lima tingkat kapabilitas, yaitu *Initial*, *Infrastructure*, *Integrated*, *Managed*, dan *Optimizing*. Audit internal yang berada pada level integrated atau lebih baik tersebut adalah Inspektorat Jenderal pada Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan, Inspektur BNP2TKI dan BPKP. Sedang empat unit audit internal lainnya masih berada pada level *Infrastructure*.



Gambar 1. Kerangka pemikiran penelitian

Kinerja Penyaluran dan Penjaminan KUR

Kredit usaha rakyat yang disalurkan mulai 2007 sampai dengan Desember 2014 sebesar Rp178,85 triliun untuk 12.475.927 orang debitur. Dari realisasi penyaluran tersebut termasuk penyaluran tahun 2010–2014 sebesar Rp161,66 triliun, yang melampaui target yang ditetapkan dalam RPJMN sebesar Rp100,00 triliun.

Pemerintah memberikan kemudahan akses pembiayaan kepada UMKM dengan memberikan penjaminan kredit usaha rakyat. Melalui penjaminan kredit telah memberikan *financial additionality*, yaitu pinjaman disalurkan kepada debitur, di mana bila tanpa penjaminan pinjaman tersebut tidak akan diberikan (Freedman, 2004). Penjaminan dipilih sebagai alternatif dari menaikkan tingkat bunga atau kolateral oleh bank pelaksana, di mana sesuai konsep *credit rationing* meningkatkan besarnya tingkat bunga atau kolateral akan meningkatkan risiko portofolio bank (Stiglitz dan Weiss, 1981). Esguerra (1988) menyebutkan bahwa penjaminan kredit diperlukan dalam rangka mendorong tiga jenis kredit, yaitu (a) tanpa agunan yang mencukupi, (b) tanpa pengalaman kredit yang memadai, dan (c) untuk memulai proyek/investasi. Prosentase penyaluran KUR (dengan penjaminan) ke sektor pertanian dari tahun 2011–2014 yang berkisar antara 16,98% sd 18,49%, lebih besar dari penyaluran kredit kepada UMKM ke sektor pertanian yang berkisar antara 6,50% sd 8,73%, seperti disajikan dalam Tabel 1. Prosentase penyaluran KUR yang lebih besar kepada sektor pertanian ini menunjukkan bahwa pemberian penjaminan kredit ini telah berfungsi memberikan *financial additionality*.

Kinerja penyaluran KUR yang baik tersebut juga masih terdapat beberapa ruang yang memerlukan perbaikan, seperti lamanya proses penyiapan sertifikat penjaminan, dan tingkat NPL yang cenderung meningkat. Penjaminan kredit pada dasarnya berlaku sejak sertifikat penjaminan ditandatangani. Namun, penjaminan atas KUR yang disalurkan adalah berlaku secara otomatis untuk penyaluran kredit yang memenuhi kriteria penyaluran. Berdasarkan analisis yang dilakukan, lamanya proses penyiapan sertifikat penjaminan sejak tanggal penandatanganan akad kredit sampai dengan tanggal penerbitan sertifikat penjaminan adalah sebagaimana disajikan dalam Tabel 2.

Dalam Tabel 2 tersebut, sertifikat penjaminan yang diterbitkan dalam jangka waktu sampai dengan 30 hari setelah penandatanganan akad kredit adalah sebanyak 169.878 kredit atau 26,00% dari 653.268 kredit yang diambil sampel. Berdasarkan empat bank penyalur yang disampel, prosentase jangka waktu penyiapan sertifikat penjaminan maksimal 30 hari, berkisar dari 4,19% sampai dengan 40,37%, atau terdapat variasi jangka waktu penerbitan sertifikat penjaminan yang cukup tinggi. Dari sisi sektor ekonomi, sertifikat penjaminan yang diterbitkan dalam waktu 30 hari untuk sektor agribisnis (pertanian dan perikanan) adalah sebanyak 30.160 kredit atau sebesar 26,96% dari sampel yang diambil sebesar 111.836 kredit. Di sektor Pertambangan sertifikat penjaminan yang terbit dalam periode 30 hari sebesar 4.059 debitur atau 30,65% dari sampel sebesar 111.836 kredit dan untuk sektor perdagangan sebanyak 90.870 kredit atau sebesar 25,79% dari sampel 352.336 kredit. Sebelum sertifikat penjaminan terbit, perusahaan penjamin tidak dapat mengajukan pembayaran imbal jasa penjaminan (IJP) dan bank penyalur tidak bisa mengajukan klaim ke perusahaan penjamin, jika ada kredit yang macet. Penggunaan teknologi dapat membantu bank pelaksana untuk meningkatkan mempercepat layanan kepada debitur (Mitrady *et al.* 2015). Selain itu, penerapan *customer relationship management* (CRM) juga dapat mendorong personil bank untuk lebih baik mengenal debiturnya, yang selanjutnya dapat mendorong loyalitas pelanggan (Sari *et al.* 2018).

Bank Indonesia dalam Booklet Perbankan Indonesia 2013, mendefinisikan NPL sebagai rasio antara jumlah total kredit dengan kualitas kurang lancar, diragukan dan macet, terhadap total kredit atau pembiayaan. Titik ambang batas NPL dinyatakan tinggi jika prosentase NPL tersebut di atas 5%. Data NPL Kredit Usaha Rakyat secara keseluruhan dari tahun 2011 sampai dengan 2014 masih di bawah ambang batas 5%, kecuali untuk NPL pada beberapa bank penyalur seperti disajikan dalam Tabel 3.

Tingkat NPL yang di atas 5% ini perlu memperoleh perhatian, karena selain melampaui *threshold* yang ditetapkan Bank Indonesia (BI)/OJK juga dalam jangka pendek akan memengaruhi penyaluran KUR (Mukhlis, 2011). Peningkatan NPL juga dapat memengaruhi penyaluran kredit secara signifikan (Pratama, 2010). Sebaliknya, besarnya *outstanding credit* juga berpotensi meningkatkan tingkat NPL (Setiyaningsih *et al.* 2015).

Tabel 1. Perbandingan penyaluran KUR dan kredit kepada UMKM ke sektor pertanian

Sektor Ekonomi	Kumulatif Penyaluran							
	2011		2012		2013		2014	
	(Rp milyar)	%	(Rp milyar)	%	(Rp milyar)	%	(Rp milyar)	%
Penyaluran KUR:								
Kredit untuk Pertanian	10.793,40	17,02	16.455,77	16,98	24.526,37	17,81	33.073,78	18,49
Total Penyaluran	63.421,07		96.892,44		137.698,07		178.846,95	
Kredit kpd UMKM:								
Kredit untuk Pertanian	29.794,00	6,50	43.609,00	8,28	51.912,00	8,51	58.658,00	8,73
Total Penyaluran	458.164,00		526.397,00		610.028,00		671.721,00	

Tabel 2. Lama proses sertifikat penjaminan – bank penyalur (hari)

Lama	Total	Bank Penyalur			
		A	B	C	D
X > 365	55.178	21.356	31.213	2.249	64
180 < X ≤ 365	50.326	10.193	35.869	3.574	165
60 < X ≤ 180	81.446	13.861	54.521	5.353	3.459
30 < X ≤ 60	296.440	3.602	262.793	22.336	2.781
X ≤ 30	169.878	2.145	93.454	22.684	1.063
	653.268	51.157	477.850	56.196	7.532

Tabel 3. NPL KUR 2011-2014: berdasarkan bank penyalur

Bank	NPL (%)			
	2014	2013	2012	2011
BNI	2,60	4,00	7,31	1,42
BRI (KUR Ritel)	2,10	2,10	3,08	2,42
BRI (KUR Mikro)	1,60	1,40	1,65	1,84
BANK MANDIRI	3,20	3,50	1,98	0,99
BTN	4,80	3,70	5,76	3,16
BUKOPIN	5,80	4,20	6,27	9,45
BANK SYARIAH MANDIRI	16,60	9,40	4,85	3,46
BNI SYARIAH	4,60	3,40	-	-
BPD	9,30	7,70	6,30	2,86
TOTAL	3,30	3,20	3,60	2,10

Faktor penting dalam Program Pengawasan Terpadu

Koordinasi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam SOP Pelaksanaan KUR sampai akhir tahun 2016 belum berjalan efektif sehingga pengawasan atas penyaluran dan penjaminan KUR dilakukan oleh para pelaku KUR masih bersifat silo, yaitu untuk kepentingan masing-masing entitas. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, selaku Ketua Komite Kebijakan Pembiayaan bagi UMKM, menerbitkan Keputusan Nomor 173 Tahun 2016 untuk membentuk Forum

Koordinasi Pengawasan untuk meningkatkan efektivitas pengawasan KUR.

Faktor penting dalam Pengawasan Terpadu yang diidentifikasi melalui FGD dengan beberapa pakar dalam rangka penelitian ini dianalisis menggunakan ISM. Dalam analisis ini, dari sembilan elemen program yang dapat digunakan dalam ISM (Saxena *et al.* 1992) dipilih enam elemen, yaitu Kebutuhan program, Kendala utama program, Perubahan yang dimungkinkan, Tujuan dari program, Tolak ukur untuk menilai tujuan program, dan Lembaga yang terlibat.

Analisis dengan menggunakan ISM tersebut a.l. dengan mengidentifikasi subelemen subelemen (variabel) dari enam elemen yang dianalisis seperti disajikan dalam Tabel 4, Tabel 5, dan Tabel 6. Hubungan kontekstual antara Sub elemen dalam Elemen Kebutuhan Program secara agregat dapat diilustrasikan seperti Gambar 2.

Dari Sub elemen yang diidentifikasi seperti disajikan dalam Tabel 4, dengan menggunakan ISM, hierarki subelemen dalam Elemen Kebutuhan Program dapat dilihat dalam Gambar 3. Dalam Gambar 4 disajikan bahwa subelemen SDM Pelaksana KUR yang Kompeten (E4), subelemen Instrumen monitoring, evaluasi dan pelaporan (E6) serta subelemen Komitmen para PK atas Pencapaian Tujuan Program (E1) dari Elemen

Kebutuhan program berada dalam sektor 4 Independent yang memiliki *driver power* yang besar dan hanya memiliki sedikit ketergantungan terhadap program. Tersedianya SDM Pelaksana KUR yang kompeten sangat relevan dengan hasil penelitian sebelumnya bahwa masih terdapat beberapa kendala seperti kurangnya tenaga dengan pemahaman yang memadai tentang KUR di beberapa bank pelaksana, dan kurang tepatnya persepsi masyarakat tentang persyaratan KUR (Rachmawati, 2012). Menyiapkan SDM Pelaksana KUR yang kompeten yang berada di ujung tombak layanan KUR sangat strategis dalam menjelaskan kepada masyarakat, khususnya calon debitur dan debitur KUR tentang KUR dan persyaratannya.

Tabel 4. Sub-elemen dari elemen kebutuhan dan kendala utama program

Elemen Kebutuhan Program	Elemen Kendala Utama Program
1. Komitmen para Pemangku Kepentingan (PK) atas Pencapaian Tujuan Program	1. Pemahaman para PK atas Tujuan Bersama
2. Komitmen para PK atas Pemberdayaan Peran Auditor Internal (AI)	2. Pemahaman PK atas Pentingnya Kerjasama Audit Internal
3. Auditor yang Kompeten dalam Tata kelola (TK), Manajemen Risiko (MR) dan Pengendalian	3. Tata kelola, MR dan Pengendalian KUR
4. SDM Pelaksana KUR yang Kompeten	4. Profesionalisme Auditor Internal
5. Mekanisme Kerjasama Audit Internal	5. Profesionalisme SDM Pelaksana KUR
6. Instrumen monitoring, evaluasi, pelaporan	6. Kesenjangan komunikasi antara PK

Tabel 5. Sub-elemen dalam elemen perbaikan yang dimungkinkan dan tujuan program

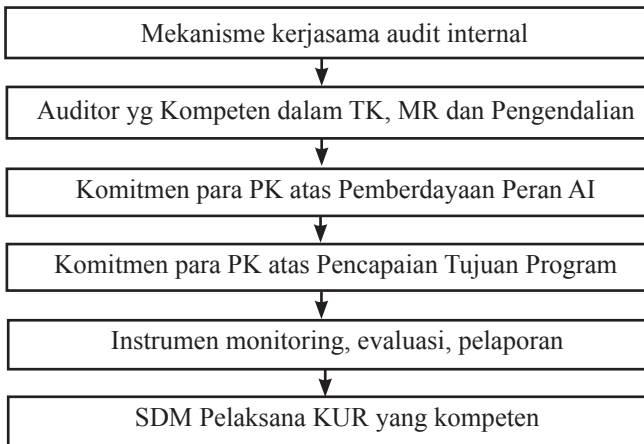
Elemen Perbaikan yang Dimungkinkan	Elemen Tujuan dari Program
1. Kelembagaan kerjasama audit internal	1. Peningkatan Peran Audit Internal
2. Tata Kelola, MR dan Pengendalian KUR	2. Peningkatan Kapabilitas Audit Internal
3. Pemahaman Pemangku Kepentingan (PK) atas Peran Audit Internal	3 Peningkatan Maturitas SPI/SPIP
4. Mekanisme Kerjasama Audit Internal	4. Perbaikan Kerjasama Audit Internal
5. Kompetensi Auditor Internal	5. Peningkatan Kinerja Penyaluran dan Penjaminan KUR

Tabel 6. Sub-elemen dari elemen tolok ukur untuk menilai dan lembaga yang terlibat

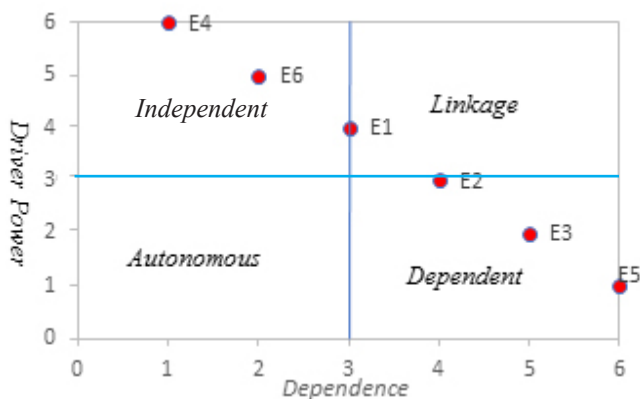
Elemen Tolok Ukur untuk Menilai	Elemen Lembaga yang Terlibat
1. Tingkat Kapabilitas APIP/Audit Internal	1. Komite Kebijakan
2. Tingkat Maturitas SPI/SPIP	2. Itjen Kementerian/Lembaga Teknis
3. Efektivitas Audit Internal	3. Satuan Kerja Audit Internal Bank Pelaksana
4. Efektivitas Kerjasama Audit Internal	4. Satuan Pengawasan Internal Perusahaan Penjamin
5. Tingkat Penyaluran KUR	5. Kementerian Keuangan/Kementerian Koperasi UKM, selaku KPA
6. Tingkat NPL	6. Bank Indonesia/OJK
	7. BPKP

No	E2	E3	E4	E5	E6
E1	V	O	O	V	A
E2		V	O	V	O
E3			O	V	O
E4				O	V
E5					O
E6					

Gambar 2. Hubungan kontekstual antar subelemen



Gambar 3. Hierarki subelemen dalam elemen kebutuhan program



Gambar 4. Driver power dan dependensi sub-elemen dalam elemen kebutuhan program

Enam subelemen dari elemen kendala utama program yang telah diidentifikasi sebagaimana disajikan dalam Tabel 4 mempunyai hubungan kontekstual antar subelemen seperti dalam Gambar 5. Selanjutnya, analisis yang dilakukan menggunakan ISM menunjukkan Hierarki subelemen dalam elemen kendala utama program sebagaimana Gambar 6, di mana tampak bahwa subelemen pemahaman para pemangku kepentingan (E1) atas tujuan bersama merupakan kendala utama

yang memegang peranan penting yang memengaruhi subelemen lainnya.

Gambar 7 menyajikan bahwa subelemen pemahaman para pemangku kepentingan atas tujuan bersama (E1) dari elemen kendala utama berada dalam sektor 4 *independent* yang berarti memiliki *driver power* yang besar dan hanya memiliki sedikit ketergantungan terhadap program. Sedangkan lima subelemen lainnya (E2, E3, E4, E5 dan E6) berada di sektor *autonomous* yang memiliki *driver power* dan *dependence* yang rendah.

Dari subelemen yang diidentifikasi dari elemen perbaikan yang dimungkinkan sesuai Tabel 5 yang dianalisis menggunakan ISM. Hasil analisis menggunakan ISM menunjukkan bahwa subelemen kelembagaan kerja sama audit internal (E1) dan subelemen pemahaman pemangku kepentingan atas peran audit internal (E3) dari elemen perbaikan yang dimungkinkan berada pada sektor 4 *independent* yang mempunyai *driver power* besar dengan sedikit ketergantungan terhadap program.

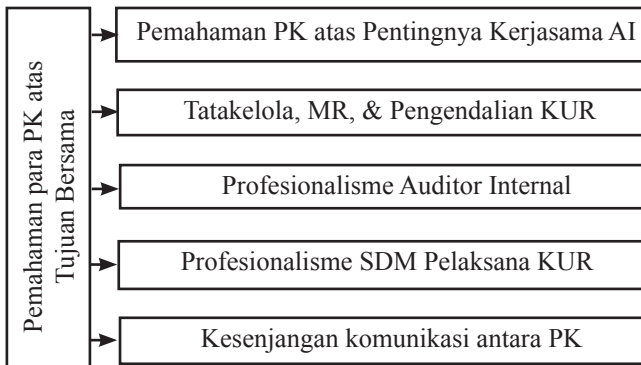
Untuk elemen tujuan dari program, subelemen peningkatan peran audit internal (E1), kapabilitas audit internal (E2), maturitas SPI/SPIP (E3) dan subelemen perbaikan kerjasama audit internal (E4) berada dalam sektor 3 *linkage* yang memiliki *driver power* yang besar dan memiliki ketergantungan yang besar terhadap program. Untuk subelemen peningkatan kinerja penyaluran dan penjaminan KUR berada dalam sektor 2 *dependent*.

Dari subelemen yang diidentifikasi sebagaimana disajikan dalam Tabel 6, subelemen tingkat maturitas SPI/SPIP (E2) dari Elemen tolok ukur untuk menilai mempunyai *driver power* yang tertinggi dibanding subelemen lainnya. *Driver power* dari subelemen maturitas SPI/SPIP ini berada pada garis batas sektor 4 *Independent* dan Sektor 1 *Autonomous*, yaitu mempunyai *driver power* menengah dengan sedikit ketergantungan terhadap program. Untuk subelemen lainnya berada di sektor 1 *Autonomous*.

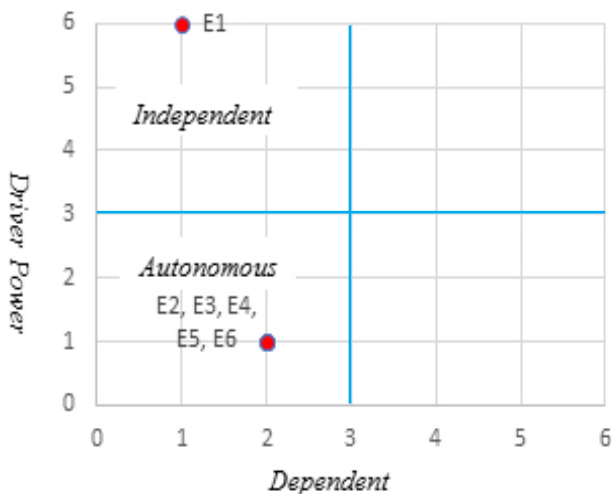
Analisis menggunakan ISM atas Sub elemen dari Elemen Lembaga yang Terlibat, menunjukkan bahwa Sub Elemen Komite Kebijakan (E1) berada dalam Sektor 4 *Independent* yang memiliki *driver power* yang besar namun memiliki sedikit ketergantungan terhadap program. Untuk subelemen lainnya, berada di Sektor 4 *Autonomous* dengan *driver power* dan ketergantungan yang rendah.

No	E2	E3	E4	E5	E6
E1	V	V	V	V	V
E2		O	O	O	O
E3			O	O	O
E4				O	O
E5					O
E6					

Gambar 5. Hubungan kontekstual antar subelemen



Gambar 6. Hierarki subelemen dalam elemen kendala utama program



Gambar 7. Driver power dan dependensi subelemen dalam elemen kendala utama program

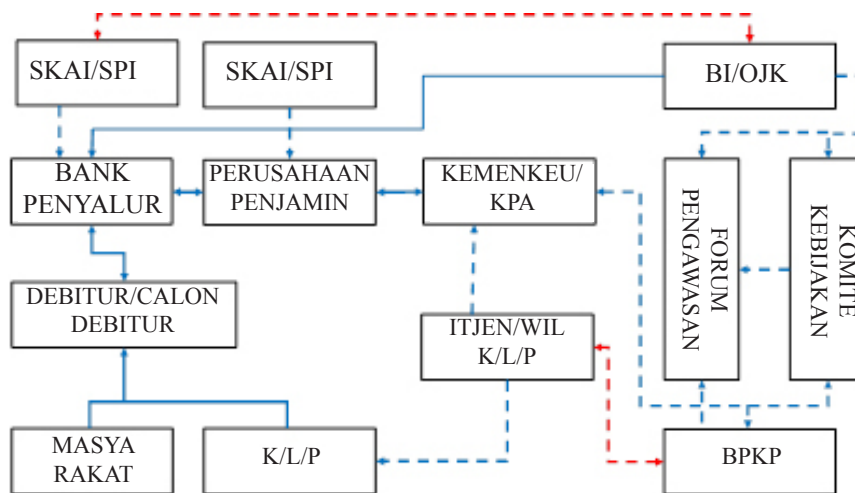
Hasil analisis yang telah dilakukan atas praturan dan prosedur terkait penyaluran dan penjaminan KUR serta dari hasil kuesioner dan wawancara dengan pihak terkait disusun model awal pengawasan terpadu sebagaimana Gambar 8. Dalam model ini, fungsi pengawasan terpadu melalui forum pengawasan dilaksanakan dengan memberdayakan dan mengordinasikan peran satuan pengawasan intern yang ada di masing-

masing entitas. Pelaksanaan koordinasi pengawasan akan dilaksanakan oleh OJK/BI dan BPKP. OJK/BI mengordinasikan pengawasan intern yang ada di bank penyalur dan perusahaan penjamin, sedang BPKP akan mengkoordinasikan pengawasan intern pada Kementerian/Lembaga/Pemerintahan Daerah. Dengan demikian setiap satuan pengawasan intern masing-masing entitas dapat didorong untuk menjalankan fungsi pengawasan sesuai kewenangannya dengan baik. Di sisi lain, OJK atau BPKP juga dapat menjalankan peran koordinasi sesuai fungsi yang diamanahkan peraturan perundangan maupun berdasarkan permintaan dari komite kebijakan. Koordinasi forum pengawasan oleh OJK dan BPKP sebagai koordinator, di mana selanjutnya akan mengerucut ke komite kebijakan adalah bentuk koordinasi concatenate (Klein dan Orsborn, 2009).

Subelemen komitmen pemangku kepentingan atas tujuan program, SDM pelaksana KUR yang kompeten, instrumen monitoring dan evaluasi, pemahaman pemangku kepentingan atas tujuan bersama, kelembagaan kerjasama audit internal, pemahaman pemangku kepentingan atas peran audit internal, tingkat maturitas sistem pengendalian internal dan komite kebijakan merupakan faktor-faktor penentu keberhasilan yang perlu diprioritaskan dalam rangka meningkatkan fungsi forum koordinasi pengawasan yang telah ada, dari sisi kelembagaan, mekanisme kerjasama dan peningkatan kompetensi auditor.

Implikasi Manajerial

Implementasi suatu kebijakan atau sistem akan dihadapkan dengan keterbatasan sumber daya yang dimiliki entitas. Dalam rangka mengimplementasikan hasil penelitian ini, para pengguna harus memperhatikan kondisi/ketersediaan sumber daya yang dimilikinya dan kapabilitasnya. Beberapa hal yang perlu dikembangkan lebih lanjut sebagai implikasi dalam membangun pengawasan terpadu tersebut antara lain adalah bentuk kelembagaan, mekanisme kerja dan personil pelaksanaannya. Kelembagaan memberikan sarana memberikan pemahaman atas tujuan bersama serta memberikan kewenangan bagi para pelaku pengawasan. Mekanisme kerja menguraikan tugas para pihak, perangkat dan prosedur yang harus dilaksanakan, serta mekanisme pembiayaan dalam pelaksanaan nantinya. Selanjutnya, personil sebagai pelaksana pengawasan terpadu perlu disiapkan, termasuk di dalamnya penetapan kompetensi yang diperlukan dan harus dimiliki para auditor internal.



Gambar 8. Model awal pengawasan terpadu

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang dilakukan atas regulasi yang ada dapat disimpulkan regulasi yang diterbitkan untuk penyaluran dan penjaminan KUR telah memadai, namun terdapat peraturan menteri keuangan dengan pemberlakuan yang berlaku surut perlu sosialisasi dan monitoring yang konsisten dan berkala kepada seluruh aktor penyaluran dan penjaminan KUR agar tidak menimbulkan kesulitan dan inkonsistensi dalam penerapannya. Kompetensi auditor secara kolektif tercerminkan dalam bentuk kapabilitas audit internal. Pada akhir tahun 2017, enam dari 10 audit internal yang menandatangani pedoman forum pengawasan berada pada level *integrated* atau lebih baik dalam model IACM. Empat audit internal lainnya masih memerlukan upaya untuk meningkat ke level *integrated*. Secara umum penyaluran dan penjaminan KUR telah mencapai target yang ditetapkan pemerintah. Namun, masih terdapat beberapa area yang masih dapat diperbaiki kinerjanya, yaitu masih lamanya waktu rata-rata untuk menyiapkan sertifikat penjaminan, dan masih terdapat KUR dengan tingkat NPL yang tinggi di beberapa bank penyalur. Adanya beberapa area yang memerlukan perbaikan ini mendorong untuk membangun pengawasan terpadu sebagai salah satu alternatif solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Dengan menggunakan ISM, diperoleh subelemen komitmen pemangku kepentingan atas tujuan program, SDM pelaksana KUR yang kompeten, instrumen monitoring dan evaluasi, pemahaman pemangku kepentingan atas tujuan bersama, kelembagaan kerja

sama audit internal, pemahaman pemangku kepentingan atas peran audit internal, tingkat maturitas sistem pengendalian internal dan komite kebijakan berada dalam sektor empat *independent* atau merupakan subelemen yang menjadi faktor prioritas dalam membangun suatu pengawasan terpadu.

Saran

Hasil yang diperoleh melalui penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan bagi para pemangku kepentingan dalam membangun pengawasan terpadu atas kebijakan penyaluran dan penjaminan KUR atau program sejenis lainnya. Dalam penerapannya harus memperhatikan dinamika lingkungan yang berjalan. Dinamika perkembangan lingkungan yang ada, seperti regulasi dan prosedur baru perlu dipertimbangkan, khususnya bila terdapat perbedaan waktu yang cukup lama sejak tanggal penelitian sampai penerapan hasil penelitian. Penelitian lebih lanjut atas penyaluran KUR model baru, yaitu dengan konsep subsidi bunga, perlu dilakukan setelah penerapannya telah cukup memadai untuk melakukan perbandingan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andre P, Broycy G, Pong C, Schatt A. 2013. Are joint audits associated with higher audit fees. *Forthcoming European Accounting Review* 25(2): 245–274. <https://doi.org/10.1080/09638180.2014.998016>.
- [ABD] Asian Development Bank. 2015. *Asia SME Finance Monitor 2014*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.

- Baldauf J, Steckel R. 2012. Joint audit and accuracy of the auditor's report an empirical study. *IJESAR* 5(2): 7–42.
- Cusmano L. 2018. SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises. *OECD SME and Entrepreneurship Papers* No. 1.
- Deng M, Lu T, Simunic DA, Ye M. 2012. Do joint audits improve or impair audit quality? *Journal of Accounting Research* 52: 1029–1060. doi:10.1111/1475-679X.12060.
- Esguerra EF. 1988. Specialization by Collateral Substitutes: Borrower-Lender Relations in an Agricultural Rice Economy. *ACPC Staff Paper* No. 89-03.
- Francis JR, Richard C, Vanstraelen A. 2009. Assessing France's joint audit requirement: are two heads better than one? *Auditing: A Journal of Practice & Theory* 28(2): 35–63.
- Freedman PL. 2004. *Designing loan guarantees to spur growth in developing countries*. Washington: US Agency for International Development (USAID).
- Hafid I. 2014. Pengembangan UMKM dengan analisis lingkungan bisnis keterampilan manajemen dan pinjaman modal. *Jurnal Keuangan dan Perbankan* 18(3): 453–463.
- [IIA] Institute Internal Auditors. 2013. *International Professional Practices Framework (IPPF). 2013 Edition First Printing*. Institute Internal Auditors Inc. Altamonte Springs, FL 32701-4201.
- [IIARF] Institute Internal Auditors Research Foundation. 2009. *Internal Audit Capability Model (IACM) for the Public Sector*.
- INTOSAI. 2013. *INTOSAI GOV 9150: Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector*. INTOSAI Professional Standards Committee
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Laporan bulanan realisasi sebaran KUR tahun 2007 – 2014 yang diakses dari website <http://komite-kur.com/category-5-realisisasi-kur.asp>.
- Klein D, Orsborn A. 2009. Concatenate coordination and mutual coordination. *Journal of Economic Behavior & Organization* 72 (2009): 176–187. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2009.05.003>.
- Mitrady I, Daryanto HK, dan Maulana A. 2015. Loan distribution strategy PT. bank x (persero), tbk – bogor credit business unit. *Jurnal Aplikasi Bisnis dan Manajemen* 1(2): 98–107. <https://doi.org/10.17358/JABM.1.2.98>.
- Mukhlis I. 2011. Penyaluran kredit bank ditinjau dari jumlah dana pihak ketiga dan tingkat non performing loans. *Jurnal Keuangan dan Perbankan* 15(1): 130–138.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 135/PMK.05/2008. Tentang Fasilitas Penjaminan Kredit Usaha Rakyat.
- Pratama BA. 2010. Analisis faktor-faktor yang memengaruhi kebijakan penyaluran kredit perbankan (sudi pada bank umum di indonesia periode tahun 2005-2009). *Jurnal Bisnis Strategi* 19(2):135–148. <https://doi.org/10.14710/jbs.19.2.135-148>.
- Rachmawati IK. 2012. Faktor penentu keberhasilan program kredit usaha rakyat terhadap peningkatan akses permodalan di Provinsi Jawa Timur. *Jurnal Akuntansi dan Perbankan* 16 (1): 157–166.
- Samujh RH, Twiname L, Reutemann J. 2012. Credit guarantee schemes supporting small enterprise development: a review. *Asian Journal of Business and Accounting* 5(2): 21–40 .
- Sari NP, Daryanto HK, dan Saptono IT. 2018. Pengaruh customer relationship management terhadap kepuasan dan loyalitas nasabah PT Bank BNI. *Jurnal Aplikasi Manajemen dan Bisnis* 4(1): 129–137. <https://doi.org/10.17358/jabm.4.1.129>.
- Saxena JP, Sushil, Vrat P. 1992. Hierarchy and classification of program plan elements using interpretive structural modeling: a case study of energy conservation in the indian cement industry. *Systems Practice* 5(6): 651–670. <https://doi.org/10.1007/BF01083616>.
- Setiyaningsih, Juanda B, Fariyanti A. 2015. Faktor-faktor yang memengaruhi ratio non performing loan (NPL). *Jurnal Aplikasi Bisnis dan Manajemen (JABM)* 1(1): 23–33. <https://doi.org/10.17358/JABM.1.1.23>.
- Stiglitz JE, Weiss A. 1981. Credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review* 71(3): 393–410.
- Swain RB, Varghese A. 2010. Evaluating the Impact of Training in a National Microfinance Program: Self Help Groups in India.
- UN ESCAP. 2017. *Small and Medium Enterprises Financing. 4th High-Level Dialogue on Financing for Development in Asia and the Pacific*. United Nations-Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. April 2017.

- UN RIAS. 2014. *Framework for Joint Internal Audit of United Nations Joint Activities*. United Nations: Representative of Internal Audit Services. September 2014.
- Velte P, Azibi J. 2015. Are joint audits a proper instrument for increased audit quality? *British Journal of Applied Science & Technology* 7(6):528–551. <https://doi.org/10.9734/BJAST/2015/15599>.
- Zerni M, Haapamaki E, Jarniven T, Niemi L. 2012. Do joint audits improve audit quality? evidence from voluntarily joint audits. *Journal European Accounting Review* 21(4): 731–765. <https://doi.org/10.1080/09638180.2012.678599>.