

2-11-2011

EKSISTENSI BPKP DALAM PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN

AGUNG SUSENO

Pasca Sarjana Ilmu Administrasi FISIP UI

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb>

Recommended Citation

SUSENO, AGUNG (2011) "EKSISTENSI BPKP DALAM PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN," *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*: Vol. 17 : No. 1 , Article 2.

DOI: 10.20476/jbb.v17i1.623

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb/vol17/iss1/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Administrative Science at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

EKSISTENSI BPKP DALAM PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN

AGUNG SUSENO^{1*}

¹ Pasca Sarjana Ilmu Administrasi FISIP UI

Abstract. The existence of BPKP financial and development control is still in dilemma, because in the process of controlling it still encounters problems. This research aimed to describe the controlling process, the controlling problem, and the performance of BPKP (Board of Finance and Development Control). This research used qualitative approach with the method of in-depth interview. The result of this research indicated that BPKP still encountered problems such as human resource quality, budgets, facilities, working method, negative perception from society, and dominant external controller. Despite all the problems, BPKP still plays an important role in controlling Indonesian finance and development.

Keywords: *controlling process, controlling problem*

PENDAHULUAN

Reformasi telah memberikan dampak yang signifikan bagi Indonesia. Tidak hanya pada pemegang kekuasaan tetapi reformasi juga telah mengubah sistem pengawasan dan tata pemerintahan. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah salah satu lembaga pengawas internal pemerintah yang memegang peranan penting dalam pengawasan. Sejak Orde Baru (Orba), lembaga ini diberi wewenang yang besar untuk melakukan pengawasan di Indonesia.

Namun, setelah tumbang rezim Orba, lembaga ini justru dikebiri fungsinya secara perlahan-lahan. Penguatan kembali fungsi-fungsi lembaga pengawas eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), serta Inspektorat Jendral (Itjen) dan Inspektorat Daerah (Itda) membuat fungsi yang selama ini dijalankan oleh BPKP berkurang. Objek pengawasan yang berada di BUMN/D juga telah digantikan fungsi pengawasannya oleh akuntan publik. Pengawasan tidak disertai dengan pendistribusian otoritas baik secara internal kepada bawahan maupun secara eksternal kepada instansi-instansi lain yang terkait dengan pelayanan publik (Prasojo, 2006). Padahal, pengawasan yang terkotak-kotak atas pengawasan bidang pemerintahan, bidang keuangan, bidang pembangunan, dan bidang kesejahteraan sebenarnya memiliki satu teori dalam bangun mekanismenya (Maksum, 2006).

Kondisi di atas memunculkan isu pembubaran BPKP sebagai lembaga pengawas. Penyebabnya, dengan membubarkan BPKP maka akan tercipta kondisi yang efisien dan efektif dalam pengawasan. Lembaga yang dijadikan “kambing hitam” adalah BPKP. *Pertama*, fokus pengawasan BPKP hanya pemeriksaan keuangan, sedangkan pengawasan terha-

dap pembangunan belum dijalankan dengan baik. *Kedua*, transparansi dari pengawasan yang dilakukan oleh BPKP juga hanya beredar pada kalangan tertentu saja, terutama elit birokrasinya.

Menurut Alfred (1988), tujuan pengawasan adalah menjamin pekerjaan mengikuti rencana; mencegah kekeliruan; memperbaiki efisiensi; mewujudkan ketertiban pada pekerjaan; menjajaki dan memperbaiki kekeliruan secara lebih mudah dan meyakinkan; mengenali dan menggambarkan prestasi yang maksimal; dan memperbaiki kualitas manajemen secara keseluruhan. Menurut Hidayat, dkk (2005) di dalam melakukan pengawasan, terdapat kendala-kendala yang dihadapi. Kendala-kendala yang dihadapi antara lain: *pertama*, pejabat yang salah menangkap makna dan esensi sesungguhnya terhadap tugas-tugas pengawasan. *Kedua*, persepsi beberapa pihak bahwa pengawasan hanya untuk mencari-cari kesalahan. *Ketiga*, sikap apatisisme dan tidak mau peduli karena menilai pengawasan sudah dilakukan secara fungsional, padahal pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang sejajar dengan fungsi lainnya. *Keempat*, di kalangan tertentu adanya perasaan *ewuh pakewuh* dalam melaksanakan pengawasan, sehingga nampak ada kontroversi antara rasa kebersamaan dengan sikap lugas dalam melaksanakan tugas. *Kelima*, kesalahan dalam menempatkan seseorang pada kedudukannya, sehingga kurangnya penguasaan atasan terhadap substansi masalah yang harus diawasi. *Keenam*, kolusi atau persekongkolan antara pimpinan dan bawahan. *Ketujuh*, ketakutan akan timbulnya reaksi karena pimpinan mempunyai kelemahan sendiri yang mungkin akan dibongkar bawahan. *Terakhir*, kebiasaan menyenangkan pimpinan, asal atasan senang sehingga memastikan kreativitas dan inovasi serta hilangnya objektivitas.

Alfred (1988) berpendapat bahwa pengawasan mempunyai karakteristik, yaitu antara lain pengawasan mudah dipahami; pengawasan memberikan informasi yang

*Korespondensi: +628561262262 ; agung.suseno@ui.ac.id

akurat dan tepat waktu; pengawasan bersifat ekonomi; dan pengawasan diterima oleh pekerja atau pegawai dan pimpinan. Suatu pengawasan akan bermakna bilamana dapat memainkan peranannya dengan baik. Indikatornya adalah sebagai berikut (Hidayat dkk., 2008) pihak yang diawasi merasa terbantu, sehingga dapat mencapai visi dan misinya secara efektif dan efisien; dapat menciptakan suasana keterbukaan, kejujuran, partisipasi, dan akuntabilitas; dapat menimbulkan suasana saling percaya di dalam dan di luar lingkungan operasi organisasi; dapat meningkatkan akuntabilitas organisasi; dapat meningkatkan kelancaran operasi organisasi; dan dapat mendorong terwujudnya *good governance*.

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan proses dan hambatan-hambatan yang terjadi dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di BPKP; dan eksistensi BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif (Neuman, 2006). Pendekatan kualitatif digunakan untuk mengetahui bagaimana eksistensi BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia. Berdasarkan tujuan penelitian, jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif yang memiliki perhatian menyajikan gambaran yang lengkap tentang BPKP, proses dan hambatan yang dihadapi dalam pengawasan keuangan dan pembangunan, serta eksistensi BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia. Berdasarkan manfaat penelitian, penelitian ini termasuk dalam penelitian murni yang memiliki orientasi akademis dan ilmu pengetahuan yang menjelaskan pengawasan di dalam BPKP. Berdasarkan dimensi waktunya, jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian *cross sectional*. Metode yang dipakai pada penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan strategi analisis data kualitatif tipe *the illustrative method*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

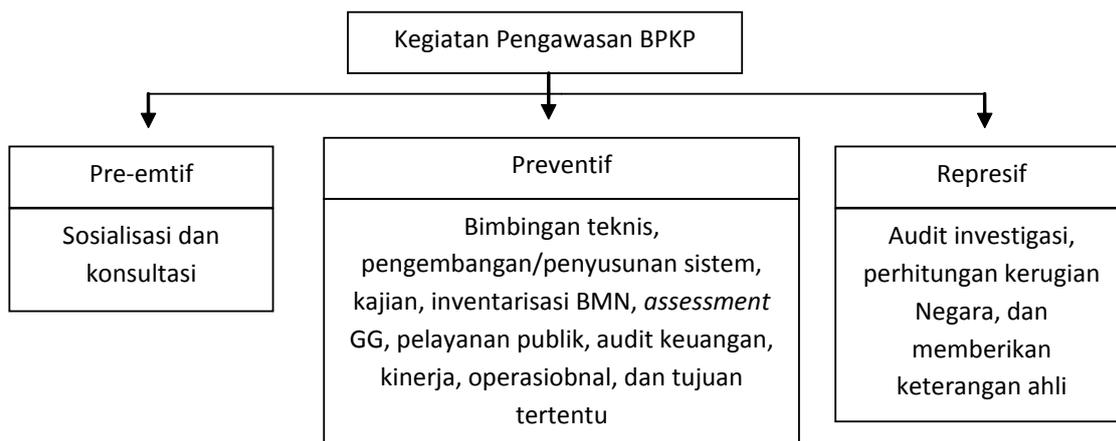
Pengawasan merupakan bagian yang tidak pernah terpisahkan dalam fungsi manajemen. Walaupun pengawasan merupakan bagian terakhir dalam urutan manajemen organisasi, namun keberadaan dalam urutan tersebut tidak mengurangi fungsi vitalnya dalam manajemen. Pengawasan digunakan sebagai salah satu alat ukur dimana roda organisasi dapat berjalan dengan baik atau tidak dalam pencapaian tujuan suatu organisasi. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Robert Kreitner (1992) "*control*

is the process of taking the necessary preventive or corrective actions to ensure that the organization's mission and objectives are accomplished as effectively and efficiently as possible", bahwa pengawasan dijadikan sebagai alat pemastian untuk tercapainya tujuan secara efektif dan efisien.

Pengawasan tidak hanya berlaku pada skala manajemen kecil saja, melainkan organisasi setingkat negara juga membutuhkan pengawasan. Pengawasan menjadi bagian tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan negara, khususnya dalam pengelolaan keuangan negara. Keuangan negara merupakan bagian yang perlu diawasi karena jika tidak diawasi akan menyebabkan tidak tercapainya tujuan negara bahkan akan menyebabkan kerugian bagi negara itu sendiri. Segala urusan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan negara, khususnya dalam hal keuangan negara, harus diiringi dengan pengawasan agar berjalan sesuai dengan tujuan dan aturan yang telah ditetapkan.

Suatu negara pasti memiliki tujuan dan untuk mencapai tujuan tersebut salah satu cara yang dilakukan adalah dengan melaksanakan fungsi pengawasan dengan mendirikan lembaga-lembaga pengawas. Lembaga-lembaga pengawas yang dibentuk ini memiliki karakteristik berbeda-beda antara yang satu dengan yang lain. Perbedaan ini salah satu cirinya dapat dilihat dengan adanya lembaga pengawas eksternal dan lembaga pengawas internal. Gunawan dkk. (2007) menjelaskan salah satu jenis pengawasan dapat dibedakan berdasarkan subjeknya, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Di Indonesia, pengawasan juga terbagi menjadi dua bagian, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal, dimana setiap pengawasan tersebut memerlukan lembaga untuk menanganinya. Lembaga pengawas eksternal yang berada dalam pemerintahan adalah BPK. Pemerintah sendiri mempunyai lembaga pengawas internal yaitu APIP yang terdiri atas inspektorat kabupaten, inspektorat provinsi dan itjen. Selain itu, lembaga pengawas internal yang berada di bawah presiden adalah BPKP.

BPK sebagai lembaga pengawas eksternal memiliki tanggung jawab untuk memberikan hasil pemeriksaannya terhadap DPR, DPD, dan DPRD. Jenis pemeriksaan yang dilakukannya beragam, seperti pemeriksaan terhadap laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu, dan lain-lain. Itda baik tingkat I dan tingkat II juga memiliki peranan dalam pengawasan yang ditugaskan oleh kepala daerah, pengguna dari laporan adalah kepala daerah. Itjen memiliki tugas untuk melakukan pengawasan dan hasil laporannya diserahkan kepada kepala lembaga atau kepala departemen. Lembaga terakhir yang memiliki tugas untuk melakukan pengawasan internal presiden, yaitu BPKP, merupakan lembaga pembina untuk implementasi sistem pengendalian intern pemerintah dan juga memiliki fungsi pengawasan yang dilakukan di seluruh Indonesia.



Gambar 1. Kegiatan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan BPKP

Sumber: LAKIP BPKP 2008

Lembaga-lembaga pengawas baik eksternal dan internal tersebut memiliki peran penting dalam penyelenggaraan negara, terkhusus yang menjadi perhatian dalam penelitian saat ini adalah lembaga pengawas internal pemerintah yang dilakukan oleh BPKP. BPKP dalam kegiatan pengawasan memegang peranan untuk melakukan pengawasan di seluruh Indonesia. Peranan pengawasan yang diberikan begitu besar ini setidaknya akan menimbulkan hambatan dalam pengawasan. Hambatan itu muncul baik dari sisi internal ataupun eksternal BPKP, mulai dari SDM, keuangan, peralatan pengawasan, dan lain-lain. Berbagai macam hambatan yang timbul ini menyebabkan eksistensi BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan merupakan isu yang menarik untuk dipelajari.

A. Proses Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di BPKP

Proses pengawasan yang dilakukan oleh BPKP selama ini dibagi menjadi tiga bagian, yaitu pengawasan dilakukan di awal, di tengah, dan di akhir periode. Di awal dan di tengah periode, BPKP melakukan tindakan pre-emptif dan preventif sedangkan di bagian akhir dilakukan dengan represif. Tindakan pre-emptif dilakukan dengan cara sosialisasi dan deseminasi. Tindakan preventif dilakukan dengan cara bimbingan teknis dan asistensi. Sedangkan tindakan represif dilakukan dengan cara audit investigasi.

Di BPKP, pengawasan pre-emptif dan preventif dikelompokkan ke dalam fungsi pembinaan. Pembinaan ini dilakukan terhadap lembaga-lembaga pemerintah baik departemen, non-departemen maupun BUMN/D. Berbeda dengan kedua pengawasan tersebut, pengawasan represif merupakan pengawasan yang bersifat pemeriksaan. Hal ini dilakukan karena dalam perjalanan proses pengawasan ditemukan penyimpangan-penyimpangan sehingga diperlukan pemeriksaan lebih lanjut atas penyimpangan-penyimpangan yang ditemukan. Hal senada juga diungkapkan oleh Wursanto IG (1986) bahwa menurut waktu pengawasan, terdapat

pengawasan preventif dan represif dimana represif merupakan pengawasan yang dilakukan setelah terjadinya penyimpangan-penyimpangan.

Menurut data tahun 2008, kegiatan sosialisasi dilakukan sebanyak 742 kali di daerah-daerah. Sosialisasi ini bisa berbentuk sosialisasi LAKIP, anggaran berbasis kinerja, manajemen resiko, dan lain-lain. Kegiatan sosialisasi ini dilaksanakan di daerah Jakarta, Kutai, Samarinda, Palu, Halmahera, Bali, Deli Serdang, Medan, Nias, Tanjung Balai, Bontang, Nusa Tenggara Timur (NTT), Sulawesi Tenggara, Jawa Barat, Lampung, Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Sumatera Utara, dan sebagainya. BPKP melakukan 404 asistensi yang tersebar di seluruh pemerintah kota, kabupaten, dan provinsi. Di samping itu, asistensi ini juga dilakukan perwakilan-perwakilan BPKP di setiap provinsi dan BUMN/D. Koordinasi dan Forum Koordinasi dilaksanakan di Jakarta dan Yogyakarta sebanyak lima kali. Koordinasi dilakukan dengan pihak penyidik, yaitu kejaksaan dan kepolisian. Selain itu, koordinasi juga dilakukan dengan pemda/instansi lain di daerah. Forum koordinasi dilaksanakan berkaitan dengan kegiatan penyidikan/investigasi.

Evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, LAKIP, kinerja, atas OPAD, atas program peningkatan kinerja, dan efektivitas pelaksanaan program dilaksanakan sebanyak 2.518 kali. Evaluasi tersebut dilaksanakan di Aceh Utara, NTT, Bali, Pagar Alam, Balikpapan, Gunung Mas, Sikka, Banjo, Jakarta, Flores, Gayo Lues, Halmahera, dan sebagainya. BPKP telah melaksanakan 5.341 kali berupa audit selama tahun 2008 dilaksanakan tersebar di seluruh Indonesia, baik PDAM, *Pearl Oil*, Bantuan Langsung, Ujung Pandang, Salatiga, Lombok Tengah, Nunukan, Sumbawa, Tegal, Tanah Toraja, Pare-Pare, Jeneponto, Maros, Mamuju, Bontang, Blora, Lampung Selatan, Samarinda, Musi Rawas, dan sebagainya. Audit tersebut berupa audit operasional, audit keuangan, audit kinerja, audit investigasi, audit dana bantuan, dan audit umum. Tabel 1 menunjukkan kegiatan pengawasan yang dilakukan

Tabel 1. Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT) BPKP tahun 2008

Kegiatan	Jumlah	Daerah (Instansi Pemerintah Kota, Kabupaten, dan POLRI)
Asistensi	404	Bogor, Ciamis, Indramayu, Cimahi, Samarinda, Kalimantan Timur, PDAM, Jawa Tengah, Wonogiri, Cepu, Kendari, Bombana, Kolaka Utara, dsb.
Koordinasi dan Forum Koordinasi	5	Yogyakarta dan Jakarta
Sosialisasi	742	Jakarta, Kutai, Samarinda, Palu, Halmahera, Bali, Deli Serdang, Medan, Nias, Tanjung Balai, Bontang, NTT, Sulawesi Tenggara, Jawa Barat, Lampung, NAD, Sumatera Utara, dsb.
Audit	5.341	PDAM, Pearl Oil, Bantuan Langsung, Ujung Pandang, Salatiga, Lombok Tengah, Nunukan, Sumbawa, Tegal, Tanah Toraja, Pare-Pare, Jenepono, Maros, Mamuju, Bontang, Blora, Lampung Selatan, Samarinda, Musi Rawas, dsb.
Evaluasi	2.518	Aceh Utara, Nusa Tenggara Timur, Bali, Pagar Alam, Balikpapan, Gunung Mas, Sikka, Banjo, Jakarta, flores, Gayo Lues, Halmahera, dsb.
Bantuan Teknis, Tenaga, dan Operasional	208	Dumai, NAD, Kampar, Banten, Denpasar, Irian Jaya, Muara Enim, Sumatera Selatan, Yogyakarta, Bengkulu, Sulawesi Selatan
Bantuan Luar Negeri (ADB, IBRD, UNDP, dan IDA)	2.262	Mamasa, Lombok Tengah, Dompu, Kediri, Ciamis, Jene Ponto, dsb
Deseminiasi	5	Jakarta
Bimbingan Teknis	1.171	Pemerintah Kota dan Kabupaten
Review	149	Bogor, Ujung Pandang, Jakarta, Pontianak, Jambi, Bandung, Medan, Kolaka, Kendari, Gorontalo, dsb.
Kajian	39	Jakarta
Pendampingan	436	Cimahi, Bandung, Jakarta, Malang, Nganjuk, Pasuruan, Ponorogo, Kediri, Madiun, Magetan, dsb.
Pemberian Keterangan Ahli	1.054	NAD, Lampung, Sumatera Selatan, Jakarta, Jambi Riau, NTT, Banten, Bali, Sulawesi Tenggara, dsb.
Perhitungan Kerugian Negara	730	Sumatera, Kalimantan, Irian Jaya, Maluku, Nusa Tenggara, Bali, Jakarta, Sulawesi Tenggara, dsb.
Kegiatan-kegiatan lain	1.063	BUMN, BUMD, Pemda, dsb.

Sumber: Data diolah kembali, PKPT 2008

Tabel 2. Realisasi Pencapaian Kinerja Program tahun 2008

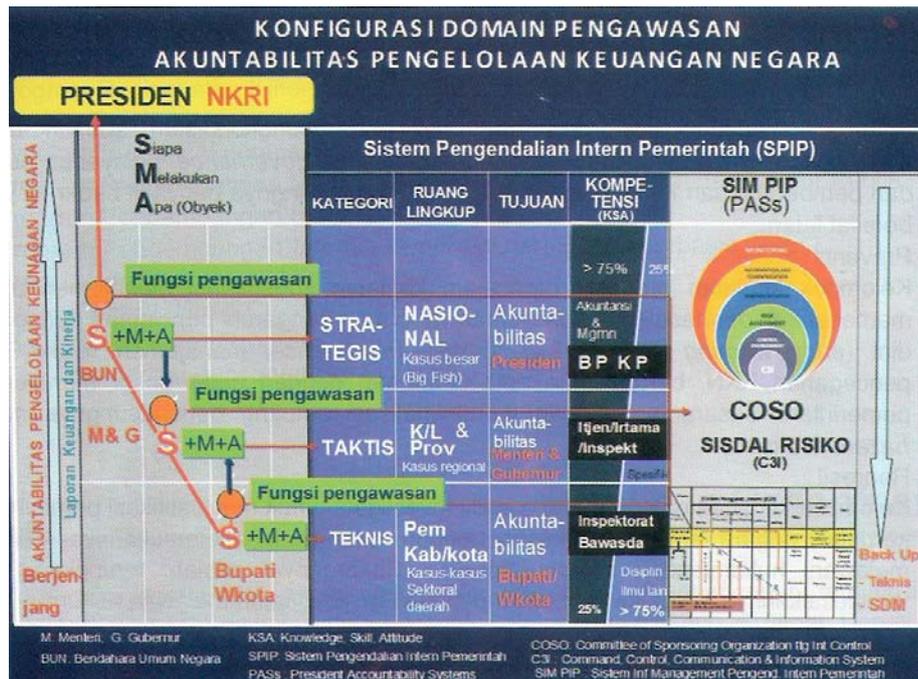
Kegiatan Pengawasan	Rencana Penugasan	Realisasi Penugasan	Capaian (%)
Audit			
- Audit dengan Tujuan Tertentu	735	748	101,77
- Audit Investigasi	462	527	114,07
- Audit Keuangan	1.506	1.577	104,71
- Audit Kinerja	830	1.112	133,98
- Audit Operasional	897	1.133	126,31
- Perhitungan Keuangan Negara	911	1.437	157,74
Jumlah	5.341	6.534	122,34

Sumber: Data diolah kembali LAKIP BPKP 2008

oleh BPK.

Dari data tabel 1, audit menduduki peringkat teratas dengan jumlah yang dilaksanakan oleh BPKP yaitu sebanyak 5.341 kali. Dari nilai tersebut, BPKP telah mengerjakan tugas tersebut lebih dari target yang dimilikinya. Berdasarkan LAKIP BPKP 2008, BPKP

telah mampu menyelesaikan audit sebanyak 6.534 kali. Selain itu BPKP telah mendapatkan predikat memuaskan karena capaian terhadap audit tersebut melebihi angka 100% dari target yang telah ditetapkan, rentang capaian BPKP tepatnya 122,34%. Tabel 2 menunjukkan data audit yang ditargetkan dan realisasi



Gambar 2. Konfigurasi Domain Pengawasan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara

Sumber: LAKIP BPKP 2008

audit yang telah dilakukan oleh BPKP:

Tabel 2 mencerminkan bahwa dalam pengawasan internal pemerintah terdapat pos-pos untuk melakukan pengawasan represif atau audit. Walaupun BPKP melakukan audit, namun audit tersebut berbeda dengan yang dilakukan oleh BPK. Tindakan BPKP sebagai auditor internal pemerintah tidak memberikan opini terhadap lembaga yang diperiksa sedangkan BPK memberikan opini. Opini yang dikeluarkan oleh BPK, misalnya wajar tanpa pengecualian, wajar dengan pengecualian dan *disclaimer* terhadap lembaga yang diperiksa.

Perbedaan lain antara BPK dan BPKP juga terlihat dari pelaporan yang dibuat oleh masing-masing lembaga. BPK sebagai lembaga pengawasan eksternal pemerintah hasil pemeriksaan yang dilakukannya dilaporkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sebagai perwakilan masyarakat, sedangkan BPKP memberikan hasil pengawasan yang dilakukan kepada presiden.

Pada alur *review* yang dilakukan oleh BPKP, selama ini dimulai dari Departemen Keuangan yang memberikan surat perintah kepada itjen untuk menghubungi BPKP dalam *re-review* laporan keuangan, kemudian dikeluarkan rekomendasi atas *re-view* yang dikeluarkan oleh BPKP. Setelah itu, laporan keuangan dikembalikan untuk dilakukan perbaikan oleh Depkeu atas rekomendasi yang dikeluarkan oleh BPKP. Jika laporan tersebut telah selesai, maka diberikan kepada presiden untuk disahkan sebagai laporan keuangan pemerintah.

Alur pengawasan selama ini dilakukan oleh BPKP,

yaitu menteri meminta kepada BPKP untuk melakukan *review* terhadap pelaksanaan keuangan, semisal PNPB. Setelah melakukan *review*, BPKP memberikan rekomendasi terhadap laporan keuangan tersebut, lalu dengan mengkombinasikan laporan keuangan dan target pencapaian negara, Menkeu meminta agar PNPB ini dapat melonjak setiap tahunnya.

Gambar 2 menjelaskan bagaimana proses dalam pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan internal pemerintah. Dari gambar tersebut terlihat bahwa setiap lembaga pengawas memiliki jenjang dan tugas yang berbeda. Di samping itu, pengawasan yang dilakukan oleh masing-masing lembaga pengawas juga dibedakan atas dasar kategori pengawasan, ruang lingkup pengawasan, tujuan pengawasan, dan kompetensi dari SDM yang dimiliki. Garis koordinasi dapat ditunjukkan dalam gambar tersebut bahwa dari tingkat terendah, menengah, tinggi, dan berakhir di presiden.

Alur *review* di atas sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Handoko (2003) bahwa terdapat tahap-tahap dalam proses pengawasan. Tahap-tahap tersebut, yaitu tahap pertama dengan melakukan penetapan standar (standar-standar fisik, standar-standar moneter, dan standar-standar waktu). Pada tahap dua dengan melakukan penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan. Pada tahap tiga dengan melakukan pengukuran pelaksanaan kegiatan. Pada tahap empat dengan melakukan perbandingan pelaksanaan dengan standar dan analisa penyimpangan. Terakhir pada tahap lima dengan melakukan pengambilan tindakan koreksi bila diperlukan.

Tabel 3. Audit Dana Dekonsentrasi yang Dilakukan oleh BPKP

No	Kegiatan	Daerah
1	Audit Operasional Dana Dekonsentrasi atas Program Bantuan dan Jaminan Sosial Provinsi Gorontalo Tahun 2007/2008	Kota Gorontalo
2	Audit Operasional Dana Dekonsentrasi atas Program Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Propinsi Sulawesi Utara Tahun 2007/2008	Prov. Sulawesi Utara
3	Audit Operasional Dana Dekonsentrasi Departemen Sosial pada Dinas Sosial Provinsi Banten Tahun Anggaran (TA) 2007 & 2008	Prov. Banten dan Jawa Barat
4	Audit Operasional Dana Dekonsentrasi pada Perpustakaan Nasional	Kota Banda Aceh, Medan, Padang, Pekanbaru, Jambi, Bengkulu, Bandar Lampung, Jakarta Selatan, Kab. Serang, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Pontianak, Banjarmasin, Samarinda, Palu, Kendari, Ujung Pandang, Kupang, Ambon, Jayapura, Gorontalo, Kab. Tanjung Pinang, Ternate, Mataram, Mamuju, Manado, Palembang, Bangka Belitung
5	Audit Operasional Dana Dekonsentrasi Pemberdayaan Fakir Miskin, Komunitas Terpencil dan Penyandang Masalah Lainnya	Kota Samarinda

Sumber: data diolah kembali, PKPT 2008

Proses yang dilakukan BPKP dalam pengawasan selama ini dengan merujuk pada teori yang dikemukakan oleh Handoko memiliki kemiripan. Ketika awal pemeriksaan terhadap keuangan pemerintah, BPKP melakukan penyiapan pegawai yang akan mereview laporan tersebut atas permintaan dari Menteri Keuangan. Terakhir ketika laporan tersebut sudah selesai, jika timbul adanya penyimpangan maka akan diberikan rekomendasi. Sebelum diserahkan ke presiden, Depkeu memperbaiki atas rekomendasi yang diberikan oleh BPKP.

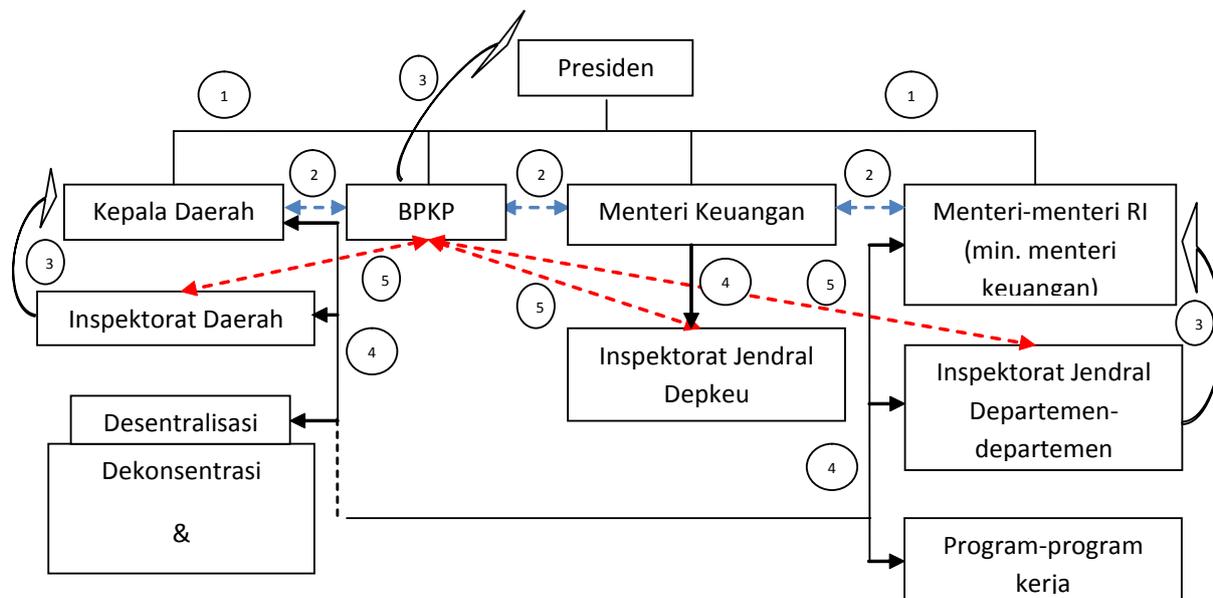
Namun proses yang selama ini dijalankan oleh BPKP belum terdefiniskan dengan jelas, bahkan hal itu sudah menjadi masalah pada skala pengawasan nasional karena definisi pengawasan yang diterapkan di Indonesia juga belum terdefiniskan dan menyebabkan kegiatan pengawasan tidak berlangsung secara terus-menerus. Hal ini terjadi pada pengawasan internal yang dilakukan oleh BPKP. Selama ini dekonsentrasi Depdagri belum pernah merasakan pengawasan yang dilakukan oleh BPKP. Dekonsentrasi Depdagri hanya mengetahui yang mengawasi dan memeriksa selama ini adalah Itjen dan BPK, sedangkan BPKP tidak pernah memeriksa dana-dana dekonsentrasi

Keaktifan BPKP dalam pengawasan belum terlihat oleh lembaga lain, khususnya karena selama ini, pengawasan yang dilakukannya dilihat telah diganti-

kan posisinya oleh BPK. BPKP dalam program kerja tersebut telah melaksanakan pemeriksaan atas dana dekonsentrasi yang diberikan ke setiap daerah. 70 kali BPKP melakukan audit atas dana dekonsentrasi pada daerah, semisal Banda Aceh, Medan, Padang, dan lain-lain. Dana dekonsentrasi yang diaudit oleh BPKP adalah dana dekonsentrasi Perpustakaan Nasional, Departemen Sosial pada Dinas Sosial, pemberdayaan fakir miskin, komunitas terpencil dan penyandang masalah lainnya, program bantuan dan jaminan sosial, dan program pelayanan dan rehabilitasi sosial.

Tabel 3 terlihat bahwa BPKP telah melakukan pengawasan atas dana dekonsentrasi. Ketidaktahuan tersebut salah satu cerminnya dari dana dekonsentrasi tersebut. Hal ini terjadi karena BPKP tidak melakukan pengawasan atau pemeriksaan secara langsung terhadap dana dekonsentrasi melainkan hanya mengambil sampel data dari Depkeu. Di samping itu, BPKP juga bisa tidak melaporkan akan dilakukan pemeriksaan ke daerah tertentu kepada depdagri atau departemen pemberi tugas dekonsentrasi. Kemalasan instansi pemerintah terhadap pelaporan itulah yang menjadi penyebab BPK dalam opininya selalu memberikan pernyataan tidak berpendapat atau *disclaimer* atas laporan pemerintah.

Bob Ronald F. Sagala mengemukakan terhadap lembaga pemerintah yang tidak mau menyampaikan



Gambar 3. Alur Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

Ket. Gambar:

- 1 = Garis kewenangan
- 2 = Garis koordinasi antar lembaga-lembaga negara di bawah presiden
- 3 = Garis pelaporan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pegawai
- 4 = Garis pengawasan terhadap program lembaga
- 5 = Garis koordinasi antar lembaga pengawas

laporan dan mencari data ke tempat lain, diindikasikan terjadi ketidakharmonisan hubungan antar lembaga pengawas internal pemerintah. Masing-masing lembaga mempertahankan ego yang menyebabkan terlihatnya arogansi masing-masing lembaga. BPKP sebagai lembaga pengawas internal pemerintah, saat ini juga tidak melakukan pengawasan kecuali berdasarkan atas *Memorandum of Understanding* (MoU) atau kerja sama yang telah dibuat. Hal ini menyebabkan pengawasan yang dilakukannya tidak menyentuh apa yang seharusnya dilakukan oleh BPKP pada saat sebelum reformasi.

Gambar 3 merupakan alur pengawasan bahwa alur pelaporan keuangan di Indonesia adalah Depkeu selaku BUN mengumpulkan laporan dari masing-masing departemen dan non-departemen sebelum dilaporkan kepada presiden. BUN memberikan wewenang kepada BPKP untuk memeriksa atas laporan keuangan tersebut. Setelah itu BPKP akan memberikan rekomendasi atas laporan tersebut, dan BUN sebagai pemberi perintah memperbaiki jika ada kesalahan. Setelah semuanya sudah diperbaiki maka akan diserahkan kepada presiden. Berikut ini gambar alur pengawasan keuangan dan pembangunan dari hasil penemuan yang peneliti dapatkan.

Dari gambar 3, garis nomor 1 merupakan garis kewenangan presiden terhadap lembaga-lembaga di bawahnya. Garis nomor 2 merupakan garis koordinasi antar lembaga-lembaga negara di bawah presiden.

Garis nomor 3 meru-akan garis pelaporan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pegawai. Garis nomor 4 merupakan garis pengawasan terhadap program lembaga. Garis nomor 5 merupakan garis koordinasi antar lembaga pengawas. Terjadinya hambatan dalam pengawasan keuangan dan pembangunan penulis berikan tanda garis merah dan berada pada nomor 5 tersebut.

Contoh kasus pengawasan dana dekonsentrasi merupakan sebagian kecil dari masalah yang timbul dalam pengawasan. Masalah-masalah yang terjadi dalam proses pengawasan yang dilakukan oleh BPKP menyebabkan selama pengawasan perjalanan proses pengawasan terdapat hambatan-hambatan. Hambatan-hambatan yang terjadi selama proses pengawasan menyebabkan pengawasan keuangan dan pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik.

B. Hambatan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di BPKP

Peranan BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia yang begitu besar telah menimbulkan banyak masalah dalam pengawasan itu sendiri. Masalah-masalah dalam pengawasan keuangan dan pembangunan ini berakibat pada timbulnya berbagai macam hambatan yang nantinya jika tidak ditangani akan berubah menjadi “penyakit” bagi pemerintah dalam mengelola negara.

Dari hasil penelitian ditemukan hambatan dalam pengawasan dimulai dari SDM, anggaran untuk melakukan pengawasan, sarana dan prasarana yang digunakan untuk melakukan pengawasan, metode kerja dalam pengawasan, persepsi negatif terhadap pengawasan, dan dominannya lembaga pengawas eksternal. Menurut Hidayat dkk. (2005) kendala dalam pengawasan terjadi ketika adanya pejabat yang salah menangkap makna dan esensi sesungguhnya terhadap tugas-tugas pengawasan dan adanya persepsi beberapa pihak bahwa pengawasan dimaksudkan hanya untuk mencari-cari kesalahan. Ada kesamaan antara penemuan peneliti dengan teori yang dikemukakan peneliti bahwa dalam pengawasan juga terdapat hambatan baik internal ataupun eksternal.

Ada lima hambatan yang dialami oleh lembaga pemerintah khususnya BPKP. Kelima hambatan itu adalah *man, money, material, machine, dan method*. Sementara berdasarkan temuan lapangan, peneliti menemukan dua hambatan pengawasan keuangan dan pembangunan di BPKP lagi, yaitu persepsi negatif terhadap pengawasan dan dominannya lembaga pengawas eksternal. Hambatan yang terjadi dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di BPKP sebagai berikut.

Hambatan *pertama* yaitu sumber daya manusia (SDM). Banyak sekali hambatan pengawasan keuangan dan pembangunan yang terjadi selama ini, salah satunya adalah SDM. SDM merupakan faktor utama dalam pengawasan karena jika tidak ada SDM yang terjadi adalah tidak akan ada proses pengawasan. Masalah yang muncul dari SDM ini terjadi biasanya karena minimnya kesadaran SDM terhadap pengawasan itu sendiri, termasuk pula SDM yang ada di BPKP. Perubahan formasi yang terjadi di Indonesia sejak 1998 berdampak pula pada pergeseran wewenang, tugas dan fungsi BPKP. BPKP tidak bisa lagi mengawasi secara penuh instansi-instansi pemerintah pusat maupun daerah dan juga BUMN/D. Hal ini menjadikan SDM yang belum bisa memahami dampak perubahan itu, tidak dapat berbuat banyak dalam melaksanakan pengawasan karena berkurangnya kekuatan yang dimiliki BPKP.

Perubahan BPKP ke arah *quality assurance* dan *consulting* memberikan dampak bahwa ada pegawai BPKP yang tidak menghendaki terjadinya perubahan karena sudah terbiasa dengan budaya yang ada. Perubahan itu memberikan dampak pada pegawai tersebut seperti terjadinya penolakan dan kinerjanya cenderung menjadi tidak baik. Permasalahan lain yang mempengaruhi dalam proses pengawasan keuangan dan pembangunan, yaitu perilaku. Perilaku di inspektorat misalnya memberikan pengaruh terhadap pegawai pengawasan keuangan dan pembangunan disebabkan *reward* yang didambakan pegawai tidak ada dan pegawai tersebut membandingkannya dengan instansi swasta. Hal ini yang sangat mempengaruhi

pegawai khususnya etos kerja yang rendah dan penyimpangan yang dilakukan oleh pegawai.

Hambatan SDM berikutnya adalah SDM yang melakukan pengawasan belum seluruhnya memiliki kualifikasi yang memadai dalam memahami definisi pengawasan itu sendiri. SDM yang sebagian besar memiliki latar belakang di bidang akuntansi membuat pengawasan pada sektor lain kurang dikuasai oleh auditor BPKP. Hal ini membuat pengawasan yang dilakukan oleh pengawas dari instansi pemerintah hanya berkutat pada masalah laporan akuntansi dari kegiatan-kegiatan atau proyek yang dilakukan oleh instansi tersebut yang dikenal dengan pemeriksaan. Selain itu, ranah-ranah audit atas kinerja dalam hal ini merupakan bidang manajemen juga menjadi kendala yang harus dialami oleh BPKP selama ini.

Dalam melakukan pengawasan, SDM yang dimiliki BPKP berdasarkan strata pendidikan yang didapatkan dari bagian kepegawaian tahun 2009, sebesar 8 orang (0,14%) berpendidikan S3, sebesar 439 orang (7,24%) berpendidikan S2, sebesar 2.876 orang (48,63%) berpendidikan S1/DIV, sebesar 1.309 orang (22,13%) berpendidikan D3, sebesar 21 orang (0,36%) berpendidikan D1, sebesar 1.133 orang (19,16%) berpendidikan SLTA, sebesar 51 orang (0,86%) berpendidikan SLTP, dan sebesar 77 orang (1,30%) berpendidikan SD.

Berdasarkan data kepegawaian tahun 2009 yang diklasifikasikan atas strata jabatan, sebesar 421 orang (7,12%) merupakan pejabat struktural, sebesar 3.460 orang (58,51%) merupakan pejabat fungsional auditor, sebesar 20 orang (0,34%) merupakan Widya-iswara, sebesar 109 orang (1,84%) merupakan analis kepegawaian, sebesar 53 orang (0,9%) merupakan pranata computer, sebesar 5 orang (0,08%) merupakan dokter, sebesar 3 orang (0,05%) merupakan perawat, sebesar 524 orang (8,86%) merupakan pegawai non struktural/fungsional dan sebesar 1249 orang (21,12%) merupakan jabatan fungsional umum. Dari data tersebut dapat diketahui bahwa jabatan yang ada di BPKP tidak didukung dengan pendidikan yang memadai. Cukup banyak SDM yang menduduki strata jabatan yang tinggi namun tidak diimbangi dengan pendidikan yang tinggi. Masih banyak terdapat SDM berpendidikan di bawah S1 dibandingkan dengan SDM yang berpendidikan minimal S1. Keadaan ini dapat berdampak pada kinerja BPKP yang kurang maksimal dalam melaksanakan kegiatannya.

Seperti halnya BPKP, lembaga pengawas lainnya inspektorat juga memiliki hambatan di dalam SDM. Hendar Fradesa menjelaskan bahwa kendala dalam SDM yang selama ini terjadi di inspektorat adalah kompetensi dari aparatur lembaga pengawasan tersebut masih kurang di bidang akuntansi. Kebutuhan pada tenaga-tenaga akuntansi untuk mengaudit laporan keuangan di daerah masih dibutuhkan dan yang berikutnya adalah tenaga dari latar belakang hukum serta SDM

yang berlatar belakang lainnya.

Kebutuhan yang masih belum terpenuhi di Itjen dan Itda adalah masalah SDM yang berlatar belakang akuntansi. Keminiman pegawai yang berlatar belakang akuntansi ini menyebabkan beberapa kegiatan atau proyek yang seharusnya bisa dilakukan pengawasan, hanya dapat dilakukan dengan pemeriksaan pada akhir periode. Pada tabel SDM yang dimiliki oleh Itjen menggambarkan bahwa minimnya SDM yang ahli di bidang akuntansi atau pengawasan pun masih terjadi dibandingkan dengan BPKP. Jika merujuk kembali pada gambar 1 mengenai konfigurasi domain pengawasan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara kolom kompetensi (SDM) maka akan terlihat komposisi SDM di Inspektorat memang 50% lebih kecil SDM yang berasal dari akuntansi dibandingkan dengan BPKP yang memiliki SDM yang berlatar belakang akuntansi sebesar 75%.

Data dari LAKIP Maret 2009 Inspektorat Jendral Depkeu menunjukkan bahwa terdapat satu orang (0,2%) yang memiliki kompetensi strata pendidikan S3, sebanyak 92 orang (16%) yang memiliki kompetensi strata pendidikan S2, 215 orang (37,2%) yang memiliki kompetensi strata pendidikan S1/DIV, 143 orang (25%) yang memiliki kompetensi strata pendidikan D3, 28 orang (5%) yang memiliki kompetensi strata pendidikan D1, sebesar 83 orang (15%) yang memiliki kompetensi strata pendidikan SLTA, 4 orang (0,7%) yang memiliki kompetensi strata pendidikan SLTP, dan terakhir 6 orang (0,9%) yang memiliki kompetensi strata pendidikan SD.

SDM yang ditempatkan di Itjen dan Itda merupakan SDM yang termarjinalkan dan merupakan SDM yang tidak lagi digunakan dalam pemerintah pusat. Wajar jika kemampuan dalam pelaksanaan pengawasan di bawah rata-rata dari SDM yang ada di pusat. Hal inilah yang juga menjadi perbedaan antara BPKP dan inspektorat karena dengan minimnya SDM ini menyebabkan pengawasan yang dilakukan oleh dua lembaga tersebut ditangani langsung atas inisiatif pelaksana kegiatan. Selain itu, kekurangan dan ketidakmerataan spersifikasi aparat inilah yang menyebabkan ketidaksinambungan antara BPKP dengan Itjen dan Itda timpang.

Hal yang lain yang juga mempengaruhi SDM dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di BPKP adalah kegiatan ataupun proyek, lebih banyak jumlahnya jika dibandingkan dengan jumlah SDM yang ada untuk melakukan pengawasan. Ini yang menyebabkan BPKP tidak bisa melakukan pengawasan dalam waktu yang bersamaan dan secara keseluruhan. BPKP harus melakukan pengawasan di kabupaten seluruh Indonesia, sedangkan SDM tidak mencukupi jumlahnya sebanyak itu dalam waktu bersamaan.

Di beberapa lembaga atau instansi, aparat pengawas juga belum bisa menjangkau seluruh kegiatan atau proyek-proyek yang begitu banyak dan besar sehingga menyebabkan pengawasan yang dilakukan oleh

lembaga pengawasan hanya berfokus di akhir periode saja. Penyebabnya adalah SDM dalam melaksanakan kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan masih mengalami kekurangan. Pengawasan jumlah SDM yang tidak sebanding dengan jumlah proyek atau kegiatan menjadi persoalan. Hal ini menjadi masalah jika ditarik benang merah dalam pengawasan di Indonesia, dimana pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawas hanya sebatas pada pemeriksaan laporan keuangan saja bukan pada aktivitas pengawasan yang berjalan secara *continue*. Adanya rotasi pegawai dalam struktur pemerintahan, menjadikan penyebab timbulnya permasalahan pula dalam pengawasan keuangan dan pembangunan. Hal ini dikarenakan, rotasi pegawai berdampak pada ahli-ahli yang sengaja dipersiapkan dalam kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan harus dipindah ke tempat baru dalam struktur pemerintah, sedangkan posisi yang lama digantikan oleh orang lain yang bisa jadi belum mengetahui seluk beluk pengawasan keuangan dan pembangunan yang dilakukan oleh lembaga tersebut. Sistem pengaturan struktur yang selalu berpindah-pindah sering kali menjadi salah satu penyebab pengawasan tidak berjalan.

Kondisi ini memberikan dampak bahwa tidak ada aparat tetap dalam jabatannya. Permasalahan ini menyebabkan ahli-ahli yang sudah dipersiapkan dalam pengawasan keuangan dan pembangunan harus beradaptasi dengan lingkungan dan pekerjaannya yang terus berganti. Pegawai negeri sipil struktural seperti aparat pengawas keuangan dan pembangunan yang terjadi di inspektorat berbeda dengan pegawai negeri sipil fungsional seperti guru. Dimana mereka dari awal menjadi guru akan terus menjadi guru sedangkan pegawai inspektorat akan selalu berpindah-pindah selama masih menjadi pegawai negeri sipil. Berdasarkan LAKIP BPKP 2008 berkaitan dengan pemberian opini “tidak memberikan pendapat” (*disclaimer opinion*) oleh BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, salah satu penyebabnya *disclaimer opinion* adalah belum memadainya SDM pengelola keuangan negara, khususnya di bidang akuntansi.

Hambatan *kedua* yaitu anggaran. Anggaran menjadi faktor penentu dalam kegiatan atau aktivitas pengawasan. Walaupun bukan semata-mata faktor utama yang menjadi ukuran keberhasilan kegiatan pengawasan, tetapi faktor ini menjadi penting manakala lembaga-lembaga pengawas ingin melakukan kegiatannya serta menyukseskan kegiatan pengawasan. Hal ini disebabkan anggaran merupakan modal untuk membiayai seluruh kegiatan pengawasan, mulai dari biaya yang dikeluarkan untuk melakukan pengawasan, *salary* atas aparat-aparat yang melakukan pengawasan, pengadaan barang dan jasa di bidang pengawasan, hingga peningkatan kinerja bagi aparat-aparat pengawas itu sendiri.

Memandang BPKP sebagai lembaga pengawas

Tabel 4. Hasil Pengadaan dan Pendistribusian Sarana dan Prasarana

No	Uraian	Target	Realisasi	%
1	Pengadaan Sarana dan Prasarana Gedung	2.029	2.119	104,44
2	Pengadaan Kendaraan Operasional	3	3	100
3	Pengadaan Tanah dan Pematangan Lahan	29.764	31.046	104,31
4	Pembangunan Gedung Kantor	12.607	9.417	74,70
	Jumlah	44.403	42.585	95,91

Sumber: LAKIP BPKP 2008

intern pemerintah yang memiliki tugas dan fungsi besar, secara otomatis anggaran yang dibutuhkannya pun besar. Keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah khususnya pemerintah pusat adalah anggaran yang dimilikinya tidak hanya diperuntukkan bagi satu lembaga, melainkan seluruh lembaga di Indonesia. Pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk mendanainya. Oleh sebab itu, muncul hambatan atas anggaran tersebut dengan posisi BPKP yang saat ini membutuhkan anggaran yang besar tetapi tidak didukung dengan dana yang besar juga yang disediakan oleh pemerintah pusat.

Hambatan anggaran ini terjadi karena BPKP sebagai lembaga pengawas ingin melakukan kegiatan pengawasan namun anggaran yang diberikan tidak cukup memadai untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Pada peningkatan kinerja aparat-aparat, problematika yang muncul adalah BPKP tidak mampu membiayai keseluruhan aparat tersebut yang menginginkan peningkatan kinerjanya dengan menempuh pendidikan baik di dalam maupun di luar negeri.

Selain dana pengawasan yang minim terjadi di BPKP, pengalokasian dana anggaran yang ditujukan untuk melakukan pengawasan juga minim di inspektorat. Kendala anggaran menjadi penentu untuk disediakannya sarana dan prasarana pendukung kegiatan pengawasan, sehingga kadangkala kebutuhan tersebut tidak terpenuhi diakibatkan anggaran yang ada tidak mencukupi.

Dari beberapa penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa anggaran juga merupakan kendala yang cukup signifikan dalam penyelenggaraan pengawasan keuangan dan pembangunan. Anggaran bisa menjadi hambatan manakala tidak ada prinsip *money follow function*. BPKP berdasarkan LAKIP 2008 telah menggunakan dana sebesar Rp 546,62 miliar dari anggaran dana yang disediakan oleh pemerintah sebesar Rp 594,35 miliar atau sebesar 91,97% menggunakan dana yang dianggarkan untuk menunjang kegiatan BPKP.

Hambatan *ketiga* yaitu sarana dan prasarana. Hambatan lain yang menjadi masalah dalam pengawasan adalah sarana dan prasarana untuk mendukung pengawasan sangat minim, dimana sarana dan pra-

sarana ini dibutuhkan sebagai upaya mendukung pengawasan yang dilakukan oleh BPKP ataupun lembaga pengawas lainnya. Pengawasan ataupun kegiatan audit yang dilakukan oleh BPKP mengalami kekurangan dalam alat pendukung seperti *Personal Computer (PC)*, *notebook*, internet, alat tulis kantor (ATK), dan lain-lain. Kendala kekurangan ini harus segera dipenuhi seiring dengan makin berkembangnya pengawasan yang dilakukan oleh BPKP.

Walaupun kondisi dalam pengawasan mengalami kekurangan, akan tetapi BPKP pusat mencoba memenuhi kebutuhan tersebut dengan tetap melakukan pengadaan barang yang dibutuhkan dalam proses pengawasan yang dilakukan oleh BPKP, tabel 4 adalah data pengadaan barang yang dilakukan oleh BPKP.

Berdasarkan tabel 4 terlihat realisasi kegiatan pengadaan dan penyuluhan sarana dan prasarana sebesar 95,91% dari target yang ditetapkan. Tidak terpenuhinya target pemenuhan kebutuhan yang dilakukan oleh BPKP karena adanya penghematan dana anggaran tahun 2008 sebesar 7% dari anggaran yang ada sesuai dengan Instruksi Menteri Keuangan Nomor S-1/MK.02/2008. Di samping itu, BPKP mengakui bahwa penyediaan kendaraan bermotor roda empat dan kendaraan bermotor roda dua tidak dapat terpenuhi karena adanya kebijakan pengadaan kendaraan operasional secara selektif.

Keempat, metode kerja. Perubahan metode kerja dalam pemerintahan juga menjadi salah satu penghambat dalam pengawasan keuangan dan pembangunan. Hal ini juga menjadi salah satu penyebab dimana aparat-aparat yang sudah terbiasa dengan tempat nyaman dalam pemerintahan tidak ingin pindah. Padahal dengan tuntutan pekerjaan yang lebih maju sangat mempengaruhi kinerja pemerintahan. Metode kerja yang sekarang diterapkan oleh BPKP adalah metode kerja yang menuntut SDM tidak hanya memiliki keahlian di dalam satu bagian saja, melainkan dibutuhkan integritas dari SDM untuk memahami tuntutan zaman.

SDM yang telah terbiasa dengan metode kerja yang lama menjadi kendala dalam lembaga BPKP karena ketika perubahan metode kerja diperlukan untuk perbaikan kinerja, *main setting* SDM sulit untuk

Tabel 5. Jawaban Penelitian Proses dan Hambatan BPKP dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

Lembaga Pertanyaan	BPKP	Itda dan itjen	Akademisi	Teori
Jenis Pengawasan	Tiga jenis pengawasan, yaitu pre-emptif, preventif, dan represif	Pengawasan Kinerja, Pengawasan Berkala/Reguler, dan Pemeriksaan Khusus	Belum ada definisi yang jelas pengertian pengawasan di Indonesia	Pengawasan yang bersifat pencegahan, pengawasan setelah terjadinya suatu penyimpangan
Hambatan Pengawasan	Hambatan internal <i>Man, Money, Method, Material</i> , dan <i>Machine</i> . Hambatan eksternal dominannya peran BPK dan belum adanya suatu payung hukum keberadaan BPKP secara spesifik dan dalam skala nasional.	Pengawasan hanya mencari-cari kesalahan, SDM fungsional yang sering di-rolling, jumlah personil tidak sebanding dengan jumlah kegiatan yang diperiksa, tidak ada koordinasi, anggaran masih minim, sarana dan prasarana masih rendah, etos kerja yang masih rendah, dan pengawasannya hanya dengan post audit.	Pelaksanaan pengawasan belum didefinisikan dengan jelas dikarenakan dalam organisasi negara, antara departemen satu dengan departemen yang lain belum merasa satu tubuh sehingga tidak ada proses yang inherent dalam proses pengawasan.	Salah menangkap makna dan esensi, mencari-cari kesalahan, apatisme, kesalahan dalam menempatkan seseorang, hilangnya objektivitas, dan persekongkolan antara pimpinan dan bawahan.

Sumber: Hasil pengolahan data penelitian

dirubah. Bahkan, tidak jarang kinerja BPKP menjadi menurun akibat proses perubahan tersebut. SDM yang masih belum menerima perubahan kerja kadang kala terjadi penolakan terhadap apa yang dikerjakannya sehingga dapat menyebabkan *performance* yang dimilikinya menurun seiring menurunnya kepuasan kerja. Hal ini menyebabkan kinerja pada bagian tersebut juga mengalami kemunduran jika SDM tersebut berpengaruh secara signifikan. Bahkan bisa jadi pada skala BPKP itu sendiri akan menyebabkan kinerjanya menurun.

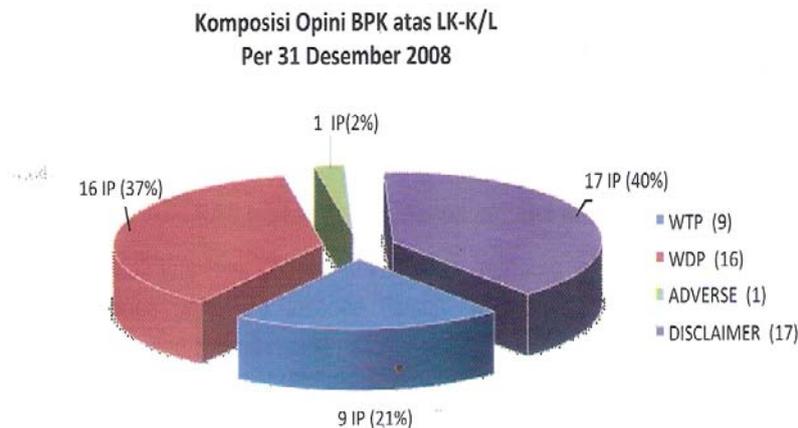
Hambatan *kelima* yaitu persepsi negatif terhadap pengawasan. Persepsi terhadap lembaga pengawas yang hanya mencari-cari kesalahan juga terjadi, dimana persepsi yang belum berubah atas pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawas memberikan dampak terhadap kinerja yang ditampilkan oleh lembaga pengawas itu sendiri.

Menurut Hidayat dkk. (2005) salah satu kendala dalam pengawasan adalah adanya persepsi beberapa pihak bahwa pengawasan dimaksudkan hanya untuk mencari-cari kesalahan. Adanya persepsi ini menyebabkan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawas menjadi tidak berjalan dengan lancar karena sudah ada penolakan terlebih dahulu oleh lembaga yang diawasi. Bob Ronald F. Sagala berpendapat pengawasan yang dilakukan tidak berjalan secara *continue* disebabkan karena adanya anggapan bahwa inspektorat melakukan pengawasan hanya ingin memasukkan pegawai lembaga yang diperiksa ke penjara akibatnya laporan kepada BPK selalu *disclaimer*.

Persepsi negatif terhadap pengawasan membuat tidak terjadinya pengawasan dengan baik. Aparat pengawas menjadi kurang nyaman dalam melakukan pengawasan. Selain itu, adanya kesan negatif ini terjadi *ewuh pekewuh* antara yang diperiksa dan yang memeriksa. Namun, kondisi ini biasanya akan sangat berpengaruh sekali bagi penjabat atau pegawai-pegawai yang ternyata melakukan penyimpangan. Mereka merasa khawatir suatu saat penyimpangan yang mereka lakukan akan diketahui dan dikenakan sanksi pegawai.

Hambatan *keenam* yaitu dominannya lembaga pengawas eksternal. Perubahan yang terjadi di Indonesia telah menggiring BPKP ke dalam pembatasan kewenangan. BPKP menyerahkan sebagian kewenangannya kepada BPK sebagai lembaga pengawas eksternal pemerintah dan inspektorat sebagai lembaga pengawas internal pemerintah. Kegamangan dalam pengawasan menimbulkan wacana adanya pembubaran BPKP karena keberadaannya menjadi persoalan di mata lembaga pengawas. Walaupun tidak menutup mata bahwa ada pula yang masih membutuhkan BPKP dalam pengawasan karena fungsinya sebagai pembina pengawasan masih dibutuhkan untuk membantu pengelolaan organisasi.

Kewenangan yang berubah ini, membuat BPKP hanya memiliki kewenangan berdasarkan *by order* saja. Pengawasan-pengawasan yang dilakukannya menghususkan pada langkah-langkah yang dapat diperbaiki sendiri oleh BPKP. Sebagai contoh kasus, penanganan Batubara di Kalimantan, BPKP tidak serta-merta melakukan pengawasan ataupun pemeriksaan, namun



Gambar 5. Komposisi Opini BPK Tahun 2008

Sumber: LAKIP BPKP 2008

jika diberikan wewenang oleh pemerintah, BPKP baru akan melakukan pemeriksaan. Hal seperti inilah yang membuat pengawasan yang dilakukan oleh BPKP tidak memiliki daya terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. *Monitoring* terhadap pelaksanaan proyek ataupun pelaporan keuangan justru telah ditutupi dengan keberadaan BPK ataupun inspektorat itu sendiri. Hal ini menjadi penjelasan terhadap posisi BPKP saat ini, dimana BPKP menjalankan fungsi hanya sebatas permintaan saja.

Berdasarkan tabel 5 yang merupakan jawaban penelitian, proses pengawasan di BPKP dilakukan dengan tiga kegiatan utama, yaitu pre-emptif, preventif, dan represif. Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang dilakukan oleh BPKP untuk mengontrol kegiatan yang dilakukan oleh instansi-instansi terkait yang berhubungan langsung dengannya. Proses yang dilakukan BPKP dalam pengawasan ini memiliki berbagai macam kegiatan dimulai dengan sosialisasi, konsultasi, bimbingan teknis, pengembangan/penyusunan sistem, kajian, inventarisasi Barang Milik Negara, *assessment good governance*, pelayanan publik, audit keuangan, kinerja, operasional, dan tujuan tertentu serta audit investigasi, perhitungan kerugian negara, dan memberikan keterangan ahli. Menurut data tahun 2008, kegiatan audit masih menempati urutan paling tertinggi dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh BPKP.

Proses yang dilakukan cukup panjang ini, merupakan gambaran proses yang terjadi dalam pengawasan di Indonesia. BPKP sebagai *reviewer* atas laporan keuangan pemerintah memiliki kewenangan *me-review* atas laporan tersebut hanya berdasarkan permintaan. Namun, hal ini kadangkala terjadi tata hubungan antar lembaga tersebut tidak terjalin dengan baik. Seperti, proses pengawasan yang dilakukan oleh BPKP tidak mendapatkan antusiasme dari beberapa

pihak karena pengawasannya saat ini sudah digantikan posisinya oleh BPK, Itjen, dan Itda. Posisi dalam pengawasan yang sudah digantikan tersebut, telah membuat kewenangan yang dimiliki oleh BPKP termarginalkan dan dipandang sebelah mata atas pengawasan keuangan dan pembangunan karena tidak pernah melakukan pengawasan atas kegiatan ataupun proyek. Masing-masing lembaga pengawas ingin melakukan pengawasan dengan cara masing-masing, namun kondisinya tidak dibarengi dengan kemampuan SDM yang dimiliki mereka.

Proses pengawasan yang saat ini dimiliki oleh BPKP menimbulkan beberapa hambatan dalam pengawasan seperti yang dijelaskan di atas, adanya salah tangkap makna dari dilakukannya pengawasan, tidak dilakukannya pengawasan karena pengawasan merupakan proses yang sangat panjang, jumlah SDM yang terbatas sehingga tidak memiliki kemampuan dalam menjalankan fungsi pengawasan secara menyeluruh, anggaran pelaksanaan pengawasan yang terbatas, sarana dan prasarana yang kurang memadai, perubahan metode kerja yang tidak seluruhnya diterima oleh pegawai, perspektif negatif terhadap lembaga pengawas yang hanya mencari-cari kesalahan serta dominannya lembaga pengawas eksternal.

Hambatan yang terjadi selama ini telah menimbulkan celah masalah dalam pengawasan di Indonesia. Eksistensi BPKP dalam pengawasan mulai dipertanyakan, untuk menjamin celah-celah kebocoran dana dapat diawasi terus dan tidak ada lagi kebocoran anggaran. Jangan sampai hal-hal yang berdampak pada opini *disclaimer* yang dikeluarkan oleh BPK terus saja ada. Berdasarkan data *disclaimer opinion* yang dikeluarkan oleh BPK, sebesar 40% opini *disclaimer* atas pelaporan keuangan pemerintah pusat maupun daerah masih. Angka tersebut membuat menduduki opini *disclaimer* peringkat pertama. Gambar 5 menunjukkan data opini

BPK tahun 2008.

Jika kondisi ini terus terjadi bukan tidak mungkin BPKP menjadi kambing hitam akibat lemahnya pengontrolan dana-dana dari pemerintah pusat. Ini menandakan bahwa selama ini adanya ketidakseriusan dalam pengawasan. Bahkan bukan tidak mungkin definisi pengawasan yang selama ini dilakukan bukan suatu proses yang *inherent* dalam pengawasan melainkan proses pemeriksaan setiap akhir anggaran. Kondisi yang seperti ini menjadi pertanyaan dalam pengawasan pemerintahan, dimana eksistensi BPKP dalam sistem pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia.

C. Eksistensi BPKP dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Indonesia

Peneliti melihat beberapa permasalahan dalam eksistensi yang dapat dibahas, yaitu mengenai urgensi BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia, isu *overlapping* dan duplikasi pengawasan keuangan dan pembangunan yang dilakukan oleh BPKP, efektivitas pengawasan keuangan, dan pembangunan yang dilakukan oleh BPKP, dan isu pembubaran BPKP.

Permasalahan pertama yaitu urgensi BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia. Pasca reformasi ini, pengawasan yang dilakukan oleh BPKP telah termarginalkan atau semakin dipersempit ruang geraknya. Kondisi ini memberikan dampak bahwa keberadaannya dalam pengawasan memungkinkan tarik-ulur untuk dipertahankan. BPKP pasca reformasi dan sebelum adanya PP mengenai SPIP, kondisinya tidak stabil. Ada yang menginginkan BPKP dirubah formatnya dan ada pula yang sampai menginginkan BPKP bubar, sehingga setiap langkah yang diambil dalam melakukan pengawasan ataupun pemeriksaan mendapatkan sorotan tajam dari publik.

Keberadaan BPKP dalam sistem pengawasan di Indonesia saat itu sedang dalam posisi yang sangat dilematis. Bahkan hal itu mengakibatkan beberapa aparat pengawas pindah pekerjaan dan sesama lembaga negara saling menjatuhkan satu sama lain. Namun, saat ini setelah PP Nomor 60 Tahun 2008 mengenai SPIP terbentuk pada bulan Agustus, sebagai auditor internal pemerintah, peran BPKP menjadi sangat diperlukan. Hal ini dikarenakan BPKP ditugaskan sebagai pengawal rancangan keuangan dan akuntabilitas presiden (RKAP), pembantu presiden dalam rangka mewujudkan akuntabilitas, dan pembina bagi APIP yang berada pada itda, itjen, dan juga BUMN/D.

Kewenangan yang dilakukan oleh BPKP saat ini lebih menekankan kepada pembinaan terhadap APIP lembaga pengawas baik kota/kabupaten hingga BUMN/D. Walaupun begitu, peranannya sebagai lembaga pengawas tetap ada namun berdasarkan permintaan, dan sampai saat ini pun peran yang dijalankan masih sangat diperlukan. Pengawasan

yang dilakukan oleh BPKP masih sangat diperlukan. Hal ini mengingat fungsinya BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan yang dilakukan di Itda, yaitu sebagai pembina. Di samping itu, menurutnya inspektorat memerlukan wadah untuk mengkonsultasikan berbagai macam keluhan pada persoalan dalam pengawasan yang dilakukannya.

Dukungan dari inspektorat dalam menanggapi isu urgensi BPKP dalam pengawasan merupakan wujud bahwa BPKP sebagai lembaga pengawas intern pemerintah masih diperlukan. Walaupun keberadaannya hanya sebatas permintaan namun menjadi *urgent* ketika Itda mengalami kesulitan dalam pengawasan ataupun pemeriksaan dan dalam meningkatkan kemampuan dari APIP-APIP yang dimiliki oleh inspektorat. Perubahan BPKP yang ke arah *new* BPKP telah membawa BPKP berperan sebagai audit lintas sektoral, pembina bagi APIP, dan penugasan khusus dari presiden.

Kebutuhan yang saat ini sudah termanifestasi, telah membuat peran BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia masuk ke dalam kategori diperlukan. Hal ini disebabkan pekerjaan BPKP yang sudah jelas arahnya membuat BPKP menjadi lembaga yang dituntut membantu pemerintah dalam mewujudkan tata kelola yang baik atau *good governance* khususnya akuntabilitas presiden. Namun, belajar dari hambatan yang terjadi dalam pengawasan bahwa pengawasan di Indonesia ini belum terdefinisikan dan masih sering terjadinya “bolong-bolong” dalam pengawasan, menuntut BPKP agar segera melakukan dan memfokuskan pekerjaan memperbaiki hal-hal tersebut.

Manajemen atas lembaga-lembaga pengawas di bawahnya merupakan tuntutan utama agar pengawasan dalam pengawasan keuangan dan pembangunan dapat berjalan dengan baik. Di samping itu agar opini tidak berpendapat yang diberikan oleh BPK dapat diperbaiki dan dipantau oleh BPKP. Hal ini sesuai dengan peranan BPKP dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP pasal 49 menyebutkan bahwa tugas dari BPKP adalah kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari presiden.

Permasalahan kedua yaitu overlapping dan duplikasi pengawasan keuangan dan pembangunan. *Overlapping* dalam pengawasan yang dilakukan oleh BPKP terjadi karena BPKP sebagai aparat pengawas, melakukan aktivitasnya selalu berbenturan dengan lembaga pengawas lain sehingga tumpang tindih atau pun duplikasi pekerjaan tidak mungkin dapat terhindarkan. Hal ini membuat lembaga yang diperiksa oleh lembaga-lembaga pemeriksa tersebut tidak dapat bekerja dan menyelesaikan laporan tepat waktunya karena waktu yang ada hanya disediakan untuk pemeriksaan. Kasus-kasus *overlapping* dan duplikasi

dalam pemeriksaan ataupun pengawasan tidak akan terjadi jikalau terdapat akan dikomunikasikan antar lembaga pengawas.

Pengawasan BPKP yang sekarang ini sudah berubah formatnya, mengindikasikan bahwa BPKP dalam melakukan pengawasan tidak lagi terjadi *overlapping* dan duplikasi pengawasan. BPKP yang saat ini sudah tidak melakukan audit kecuali atas permintaan membuat pengawasannya tidak mengalami bentrok antara lembaga pengawas lain. Pasca reformasi, fungsi yang dimiliki oleh BPKP saat ini sudah berkurang sehingga peran koordinator yang dilakukan oleh BPKP tidak berjalan lagi.

BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan sudah tidak terjadi lagi *overlapping*. Hal ini dikarenakan BPKP sebagai lembaga pengawas yang fungsinya saat ini melakukan audit atas permintaan saja membuat BPKP tidak terlalu berkecimpung terhadap masalah pengawasan yang terjadi di suatu departemen, lembaga, ataupun BUMN karena tugasnya sudah diserahkan kepada masing-masing lembaga. Artinya, indikasi terjadinya *overlapping* tidak terjadi. Hal ini terlihat dari peran yang saat ini dimiliki oleh BPKP, bahwa mereka tidak akan melakukan pengawasan kecuali atas permintaan. Namun, kondisi yang harus diperhatikan bahwa pengawasan yang memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan kecuali atas permintaan ke depan akan menyebabkan terjadi apatisme terhadap pengawasan itu sendiri. Seperti yang diungkapkan oleh Hidayat, dkk (2005) bahwa salah satu kendala dalam pengawasan adalah adanya sikap apatisme dan tidak mau peduli karena menilai pengawasan sudah dilakukan pengawasan fungsional.

Kendala pengawasan dewasa ini yang diidentifikasi oleh peneliti saat melakukan penelitian adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga terkait seperti Itda dan Itjen tidak berjalan dengan baik akibat pengawasan di level bawah seperti inspektorat daerah maupun jendral tidak secara *simulating* melakukan pengawasan dan dengan keterbatasan SDM yang berlatar belakang akuntansi menyebabkan kemampuan institusi tersebut dalam mengungkap beberapa permasalahan jauh di atas rata-rata seperti BPKP. Hal inilah yang menjadi persoalan dalam pengawasan, sehingga *overlapping* dalam pengawasan tidak terjadi justru yang terjadi adalah lembaga-lembaga di level bawah ini justru tidak dapat melaporkan kasus-kasus yang memang tidak bisa diselesaikan olehnya.

Permasalahan yang ketiga yaitu kebermaknaan pengawasan keuangan dan pembangunan. Masalah eksistensi BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan juga dapat dikaji lewat efektivitas pengawasan yang dilakukan BPKP. Efektivitas pengawasan yang digunakan oleh peneliti dalam mengukurnya adalah dengan menggambarkan sampai sejauh mana kebutuhan presiden dan *stakeholder*

terhadap hasil pengawasan yang dilakukan oleh BPKP. Efektif atau tidaknya pengawasan yang dijelaskan oleh Alfred (1988) bahwa salah satu pengawasan efektif jika hasil pengawasan digunakan oleh pekerja atau pimpinan. Hal ini dikarenakan BPKP sebagai lembaga internal pemerintah atau presiden memiliki akses dalam memberikan pendapat atas apa yang dilihat dan dikajinya terhadap permasalahan yang terjadi di Indonesia. Selain itu, dengan bekerja sebagai lembaga internal pemerintah secara otomatis BPKP dijadikan sebagai tangan kanan atas kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah itu sendiri.

Kebutuhan pemerintah terhadap BPKP menjadi semakin besar dikarenakan BPKP memiliki tugas dan fungsi yang sudah jelas setelah terbitnya PP Nomor 60 Tahun 2008 pasal 49 serta memiliki tenaga yang handal dibandingkan dengan itda dan itjen. Selain itu, BPKP pasca reformasi 1998 masih memiliki peran dalam mengisi pengawasan di pemerintahan. Kondisi ini membuat BPKP masih bisa dikatakan efektif dalam melakukan pengawasan karena keberadaan BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia masih diperlukan oleh pemerintah. Seperti yang dilakukan oleh BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan, internal pemerintah maupun dari pihak swasta nonpemerintah seperti BUMN/D menindaklanjuti rekomendasi yang diberikan oleh BPKP walaupun BPKP saat ini peranannya sebatas panggilan atau *by order*.

Contoh kasus yang ditangani oleh BPKP yang berkaitan dengan rekomendasi, yaitu kasus penunggakan pajak di perusahaan Batubara Kalimantan Timur. Terdapat enam perusahaan, yaitu PT Kaltim Prima Coal, PT Arutmin Indonesia, PT Kideco Jaya Agung, PT Berau Coal, PT Adaro Indonesia, dan PT BHP Kendilo Coal diperkirakan memiliki utang kepada negara Rp 7 triliun dari tahun 2001 hingga 2007. Pemerintah yang diwakili oleh Departemen Keuangan dan ESDM meminta BPKP untuk mengaudit enam perusahaan tersebut. Setelah diaudit oleh BPKP, kelima perusahaan batubara bersedia membayar sesuai dengan rekomendasi yang diberikan oleh BPKP bahwa kelima perusahaan memiliki beban pajak Rp 600 miliar (Sunandar, 2009). Pengawasan yang dilakukan oleh BPKP memiliki dampak yang belum berpengaruh pada pengawasan didasarkan atas pendapat akademisi. Namun kondisi tersebut berbeda dengan kenyataan yang ada. Peran BPKP dalam pengawasan diperlukan dalam penanganan temuan-temuan sebelumnya. Hasil rekomendasi yang diberikan oleh BPKP dapat menyelesaikan permasalahan yang ada.

Pengawasan yang dilakukan oleh BPKP saat ini sudah mengikuti teori yang ada. Selain itu, BPKP bermakna bagi pengawasan yang dilakukannya karena baik pemerintah maupun BUMN/D sudah menggunakan hasil rekomendasi yang diberikan oleh BPKP atas pengawasan yang dilakukan. Pada

Tabel 6. Opini Publik terhadap BPKP

Opini Publik	Skala	Persentase	Jumlah Opini
Opini yang berkembang terhadap BPKP dalam berita yang berhubungan dengan tugas, fungsi, dan eksistensi BPKP	Baik Sekali	2,16%	45
	Baik	69,81%	1.450
	Cukup	25,22%	524
	Tidak Baik	2,79%	58
	Tidak Baik Sekali	-	-
	Tidak Berpendapat	0,02%	1

Sumber: Diolah kembali dari LAKIP BPKP 2008

Tabel 7. Jawaban Penelitian Eksistensi BPKP dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

	Lembaga BPKP	Itda dan itjen	Akademisi
Pertanyaan			
Urgensi BPKP	BPKP sangat diperlukan untuk mengawal RKAP, membantu presiden dalam mewujudkan akuntabilitas serta menjadi pembina terhadap semua APIP di Indonesia.	BPKP sebagai lembaga yang menaungi itda dan itjen.	Selama definisi pengawasan yang dilakukan sudah terdefiniskan dengan baik.
Overlapping dan Duplikasi Pengawasan	BPKP melakukan audit atas permintaan, oleh sebab itu sudah tidak ada overlapping.	Tidak ada overlapping dan duplikasi pengawasan.	Tidak ada overlapping dan duplikasi pengawasan yang ada BPKP tidak bisa meng-cover celah-celah dalam pengawasan.
Efektivitas Pengawasan	efektif	-	-
Pembubaran BPKP	Tidak ada isu pembubaran, presiden sebagai penyelenggara negara sangat membutuhkan auditor internal sebagai kepanjangan tangan presiden untuk mengawasi pelaksanaan pembangunan.	Tidak perlu ada pembubaran karena BPKP memiliki fungsi yang penting dalam pemerintahan.	Tidak perlu ada pembubaran dalam pengawasan di Indonesia selama BPKP dan itjen dapat mengisi celah-celah yang tidak bisa di-cover dalam UU keuangan negara.

Sumber: Diolah kembali dari jawaban narasumber

penanganan maupun bimbingan terhadap pemerintah, BPKP masih diperlukan. Di samping itu, pengawasan yang dilakukannya masih dibutuhkan oleh pemerintah. SDM yang handal dari BPKP banyak yang ditarik ke lembaga-lembaga pemerintah lain. Namun, secara spesifik penelitian terhadap efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh BPKP belum pernah ada. Artinya, pengawasan yang dilakukan oleh BPKP bisa dikatakan efektif. Hal ini dapat dilihat dari pendapat-pendapat yang diberikan oleh aparat BPKP.

Tabel 6 menggambarkan bahwa opini yang berkembang terhadap BPKP atas pengumpulan berita yang berhubungan dengan tugas, fungsi, dan eksistensi BPKP sepanjang 2008, sebanyak 45 berita (2,16%) dari 2.078 berpendapat baik sekali peranan, eksistensi, dan prestasi BPKP dalam membantu manajemen pemerintah, sebanyak 1.450 berita (69,81%) dari 2.078 berpendapat baik peranan BPKP dalam membantu manajemen pemerintah, sebanyak 524 berita (25,22%) dari 2.078 berpendapat cukup atas BPKP namun tidak

menonjolkan peranan, eksistensi, dan prestasi BPKP dalam pemerintah, sebanyak 58 responden (2,79%) dari 2.078 berpendapat tidak baik, berita tersebut berkaitan dengan pendeskredit terhadap BPKP secara kelembagaan, dan tidak ada berita tentang BPKP yang berkaitan dengan pembubaran BPKP.

Permasalahan yang keempat yaitu isu pembubaran BPKP. Sepanjang perubahan yang terjadi di Indonesia, BPKP sebagai lembaga pengawas mengalami berbagai persoalan. Salah satunya adalah isu mengenai pembubaran BPKP. Hal ini disebabkan karena BPKP dinilai sebagai aktor orde baru yang melaksanakan pengawasan hanya untuk mempertahankan kekuasaan dari rezim Soeharto, sehingga hal ini menjadi drama yang menarik ketika timbul pertentangan dalam pemerintah untuk mempertahankan BPKP atau membubarkannya. Di samping itu, BPKP sebagai lembaga pengawas juga dinilai melakukan pengawasan yang hampir sama dengan apa yang dilakukan oleh inspektorat daerah atau jenderal dan BPK.

Namun, isu pembubaran itu saat ini sudah mulai tidak terdengar setelah terbitnya PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP. Kondisinya, posisi dari BPKP sesudah diperjelas dalam peraturan tersebut sehingga isu pembubaran tidak lagi terdengar dan saat ini lembaga-lembaga pemerintah juga mengetahui peran yang baru dari BPKP. Artinya, terlihat masih ada ruang bagi BPKP untuk tetap dipertahankan posisinya dalam proses pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia. Di samping itu, peran yang saat ini sudah ada walaupun didukung dengan PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP, menurutnya masih harus diperkuat dengan menemukan formulasi dalam menyelesaikan masalah-masalah. Masalah-masalah yang dikemukakan oleh Dwi Martani merupakan masalah *opinion disclaimer* yang diberikan oleh BPK ke beberapa pemerintah daerah di Indonesia dan departemen. Terdapat indikasi bahwa peran BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan masih bisa dipertahankan. Namun kondisi yang harus dikejar oleh pemerintah melalui dua skenario, yaitu *pertama* bagaimana membentuk BPKP sebagai lembaga pembimbing bagi pemerintah yang benar-benar membimbing dalam pelaporan keuangan, bukan sebagai lembaga pengawas yang setiap saat harus mengawasi. *Kedua*, menjadikan BPKP sebagai lembaga pengawas yang benar-benar mengawasi sehingga pengawasan itu berjalan tidak hanya dilakukan diakhir periode laporan keuangan, melainkan dilakukan secara menyeluruh sejak perencanaan dibuat.

Tabel 7 menunjukkan BPKP di dalam pengawasan keuangan dan pembangunan masih diperlukan namun peranannya harus diperhatikan dari kinerja yang dilakukan oleh BPKP dalam pengawasan. Hal ini disebabkan selama ini pengawasan belum dijalankan dengan baik dalam artian pengawasan dilakukan hanya mengandalkan pelaporan keuangan tanpa pengawasan secara *inherent*, sejak awal pengawasan hingga selesainya proses anggaran. Di samping itu, permasalahan yang terjadi adalah BPKP tidak proaktif dalam pengawasan keuangan dan pembangunan.

Kepercayaan yang masih diberikan oleh pemerintah terhadap eksistensi dari BPKP ini, harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Keberadaan BPKP dalam pengawasan juga dijadikan sebagai lembaga yang seharusnya dapat mengkordinasikan antar lembaga satu dengan lembaga lainnya agar tercipta laporan akuntansi pemerintah yang akuntabel. Jika laporan akuntansi dari pemerintah sudah akuntabel maka opini *disclaimer* terhadap laporan keuangan bisa diminimalisasikan. Selain itu, dengan kepercayaan pemerintah terhadap BPKP seharusnya BPKP bisa benar-benar membimbing lembaga-lembaga pengawas yang kurang memberikan dampak pada proyek atau kegiatan yang diawasinya.

KESIMPULAN

Proses pengawasan keuangan dan pembangunan yang dilakukan BPKP selama ini, yaitu BPKP melakukan pemeriksaan atas permintaan dari presiden dan BUN. Ketika laporan tersebut sudah selesai, maka akan diberikan rekomendasi untuk dilakukan perbaikan. BUN diharuskan memperbaiki atas rekomendasi yang diberikan oleh BPKP, sebelum diserahkan ke presiden. Pada proses pengawasan keuangan dan pembangunan yang dilakukan oleh BPKP, terdapat masalah-masalah yang kemudian menjadi hambatan dalam pengawasan. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, peneliti menemukan hambatan dalam pengawasan keuangan dan pembangunan yang dialami oleh BPKP, yaitu SDM, anggaran untuk melakukan pengawasan, sarana dan prasarana yang digunakan untuk melakukan pengawasan, metode kerja dalam pengawasan, persepsi negatif terhadap pengawasan, dan dominannya lembaga pengawas eksternal.

Dari hasil penelitian, eksistensi pengawasan keuangan dan pembangunan yang dilakukan oleh BPKP masih diperlukan. Hal ini disebabkan BPKP sebagai lembaga pengawas internal pemerintah memiliki fungsi yang masih diperlukan oleh lembaga-lembaga pengawas internal lainnya. Peran yang saat ini dijalankan oleh BPKP adalah sebagai pengawas internal pemerintah, mengawasi kegiatan tertentu yang meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, pengawas kegiatan kebidaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menkeu selaku BUN, dan kegiatan lain berdasarkan perintah presiden.

DAFTAR PUSTAKA

- Gunawan, Sabar. 2007. *Kajian Kinerja Lembaga Pengawasan Daerah*, Bandung: PKP2A ILAN.
- Handoko, T. Hani. 2003. *Manajemen*. Ed. 2, Yogyakarta : BFE Yogyakarta.
- Hidayat, Dayat. 2008. Evaluasi Kinerja dan Pengembangan Model Kelembagaan Lembaga Pengawas Daerah. *Wacana Kinerja*, Vol. 11, No. 1 (Maret).
- Kreitner, Robert. *Management*. 5th ed., Boston: Houghton Mifflin company, 1992.
- Maksum, Irfan Ridwan. 2006. Pengawasan Internal Daerah Otonom oleh DPRD. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol. 14, No. 4 (Desember).
- Neuuman, L. 2006. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach (Sixth Edition)*. New York: Pearson Education Inc.
- Prasojo, Eko. 2006. Reformasi Birokrasi di Indonesia: Beberapa catatan Kritis. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol. 14, No. 1 (Januari).
- Sagala, Bob Ronald F.. Wawancara pribadi. 4 Mei 2009.
- Sunandar. "Lima Perusahaan Batubara Sepakat Bayar Royalty 600 M." 18 Februari 2009 <<http://indonesiaenergywatch.com/batubara/lima-perusahaan-batubara-sepakat-bayar-royalty600-m.html>>.