

BAB 3

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

3.1. Sejarah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Sejarah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) berawal dari adanya aparat pengawasan pertama di Indonesia, yaitu Djawatan Akuntan Negara (DAN). Secara struktural DAN yang bertugas mengawasi pengelolaan perusahaan negara berada di bawah Thesauri Jenderal pada Kementerian Keuangan. DAN dibentuk berdasarkan Dengan besluit Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936.

Dengan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 1961 tentang Instruksi bagi Kepala Djawatan Akuntan Negara (DAN), kedudukan DAN dilepas dari Thesauri Jenderal dan ditingkatkan kedudukannya langsung di bawah Menteri Keuangan. DAN merupakan alat pemerintah yang bertugas melakukan semua pekerjaan akuntan bagi pemerintah atas semua departemen, jawatan, dan instansi di bawah kekuasaannya. Sementara itu fungsi pengawasan anggaran dilaksanakan oleh Thesauri Jenderal. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 239 Tahun 1966 dibentuklah Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara (DDPKN) pada Departemen Keuangan. Tugas DDPKN (dikenal kemudian sebagai DJPKN) meliputi pengawasan anggaran dan pengawasan badan usaha/jawatan, yang semula menjadi tugas DAN dan Thesauri Jenderal.

DJPKN mempunyai tugas melaksanakan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971 ini, khusus pada Departemen Keuangan, tugas Inspektorat Jenderal dalam bidang pengawasan keuangan negara dilakukan oleh DJPKN.

Dengan diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983. DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan obyektif.

Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden No 64 tahun 2005. Dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendekatan yang dilakukan BPKP diarahkan lebih bersifat preventif atau pembinaan dan tidak sepenuhnya audit atau represif. Kegiatan sosialisasi, asistensi atau pendampingan, dan evaluasi merupakan kegiatan yang mulai digeluti BPKP. Sedangkan audit investigatif dilakukan dalam membantu aparat penegak hukum untuk menghitung kerugian keuangan negara.

Pada masa reformasi ini BPKP banyak mengadakan Memorandum of Understanding (MoU) atau Nota Kesepahaman dengan pemda dan departemen/lembaga sebagai mitra kerja BPKP. MoU tersebut pada umumnya membantu mitra kerja untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka mencapai good governance.

Sesuai arahan Presiden RI tanggal 11 Desember 2006, BPKP melakukan reposisi dan revitalisasi fungsi yang kedua kalinya. Reposisi dan revitalisasi BPKP diikuti dengan penajaman visi, misi, dan strategi. Visi BPKP yang baru adalah "Auditor Intern Pemerintah yang Proaktif dan Terpercaya dalam Mentransformasikan Manajemen Pemerintahan Menuju Pemerintahan yang Baik dan Bersih".

Dengan visi ini, BPKP menegaskan akan tugas pokoknya pada pengembangan fungsi preventif. Hasil pengawasan preventif (pencegahan) dijadikan model sistem manajemen dalam rangka kegiatan yang bersifat pre-emptive. Apabila setelah hasil pengawasan preventif dianalisis terdapat indikasi perlunya audit yang mendalam, dilakukan pengawasan represif non justisia.

Pengawasan represif non justisia digunakan sebagai dasar untuk membangun sistem manajemen pemerintah yang lebih baik untuk mencegah moral hazard atau potensi penyimpangan (fraud). Tugas perbantuan kepada penyidik POLRI, Kejaksaan dan KPK, sebagai amanah untuk menuntaskan penanganan TPK guna memberikan efek deterrent represif justisia, sehingga juga sebagai fungsi pengawalan atas kerugian keuangan negara untuk dapat mengoptimalkan pengembalian keuangan negara.

3.2. Visi, Misi, dan Nilai-Nilai

3.2.1. Visi BPKP:

"Auditor intern pemerintah yang proaktif dan terpercaya dalam mentransformasikan manajemen pemerintahan menuju pemerintahan yang baik dan bersih."

3.2.2. Misi BPKP:

- (1) Mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik, meningkatnya pelayanan publik, serta terwujudnya iklim yang mencegah KKN.
- (2) Meningkatkan kepercayaan publik kepada pemerintah melalui pengkomunikasian hasil pengawasan.
- (3) Mengembangkan *governance system* dan sinergi antar APIP dalam rangka meningkatkan kualitas hasil pengawasan intern pemerintah guna memberi dukungan bagi proses pengambilan kebijakan oleh Presiden.

Nilai-Nilai BPKP:

- (1) Proaktif
- (2) Independen
- (3) Orientasi Pengguna
- (4) Nurani dan Akal Sehat
- (5) Integritas
- (6) Responsibel dan Akuntabel

3.3. Tugas Pokok dan Fungsi

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 , Pasal 49:

- (1) Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) terdiri atas:
 - a. BPKP;
 - b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;
 - c. Inspektorat Provinsi; dan
 - d. Inspektorat Kabupaten/Kota.

- (2) BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi:
 - a. kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
 - b. kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara; dan
 - c. kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.

- (3) Dalam rangka pelaksanaan pengawasan intern untuk kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, Menteri Keuangan melakukan koordinasi kegiatan yang terkait dengan Instansi Pemerintah lainnya.

- (4) Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

- (5) Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah provinsi yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi.

- (6) Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

Pasal 59

- (1) Pembinaan penyelenggaraan SPIP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) huruf b meliputi:
 - a. penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan SPIP;
 - b. sosialisasi SPIP;
 - c. pendidikan dan pelatihan SPIP;
 - d. pembimbingan dan konsultasi SPIP; dan
 - e. peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah.
- (2) Pembinaan penyelenggaraan SPIP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh BPKP.

3.4. Kegiatan-kegiatan

Kegiatan BPKP dikelompokkan ke dalam empat kelompok, yaitu:

- 1) Audit
- 2) Konsultasi, asistensi dan evaluasi
- 3) Pemberantasan KKN, dan
- 4) Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan

Audit

Kegiatan audit mencakup:

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
- (2) Laporan Keuangan dan Kinerja BUMN/D/Badan Usaha Lainnya
- (3) Pemanfaatan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri
- (4) Kredit Usaha Tani (KUT) dan Kredit Ketahanan Pangan (KKP)
- (5) Peningkatan Penerimaan Negara, termasuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)
- (6) Dana Off Balance Sheet BUMN maupun Yayasan yang terkait
- (7) Dana Off Balance Budget pada Departemen/LPND
- (8) Audit Tindak Lanjut atas Temuan-Temuan Pemeriksaan
- (9) Audit Khusus (Audit Investigasi) untuk mengungkapkan adanya indikasi praktik Tindak Pidana Korupsi (TPK) dan penyimpangan lain sepanjang hal itu membutuhkan keahlian di bidangnya
- (10) Audit lainnya yang menurut pemerintah bersifat perlu dan urgen untuk segera dilakukan
- (11) Konsultasi, asistensi dan evaluasi

Bidang Konsultasi

Di bidang konsultasi, asistensi dan evaluasi, BPKP berperan sebagai konsultan bagi para stakeholders menuju tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yang mencakup: Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD), *Good Corporate Governance* (GCG) pada Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah.

Pemberantasan Korupsi

Di bidang perbantuan pemberantasan korupsi, BPKP membantu pemerintah memerangi praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, dengan membentuk gugus tugas anti korupsi dengan keahlian audit forensik. Dalam rangka penegakan hukum dan pemberantasan KKN, BPKP telah mengikat kerjasama dengan Kejaksaan Agung dan Kepolisian RI yang dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Bersama. BPKP juga mengikat kerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi. BPKP tergabung dalam Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor) bersama-sama dengan Kejaksaan dan Kepolisian (yang telah selesai masa tugasnya)

Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan

Di bidang pendidikan dan pelatihan pengawasan, BPKP menjadi instansi pembina untuk mengembangkan Jabatan Fungsional Auditor (JFA) di lingkungan instansi pemerintah. Setiap auditor pemerintah harus memiliki sertifikat sebagai Pejabat Fungsional Auditor. Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan (Pusdiklatwas) BPKP berperan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sertifikasi kepada seluruh auditor pemerintah.

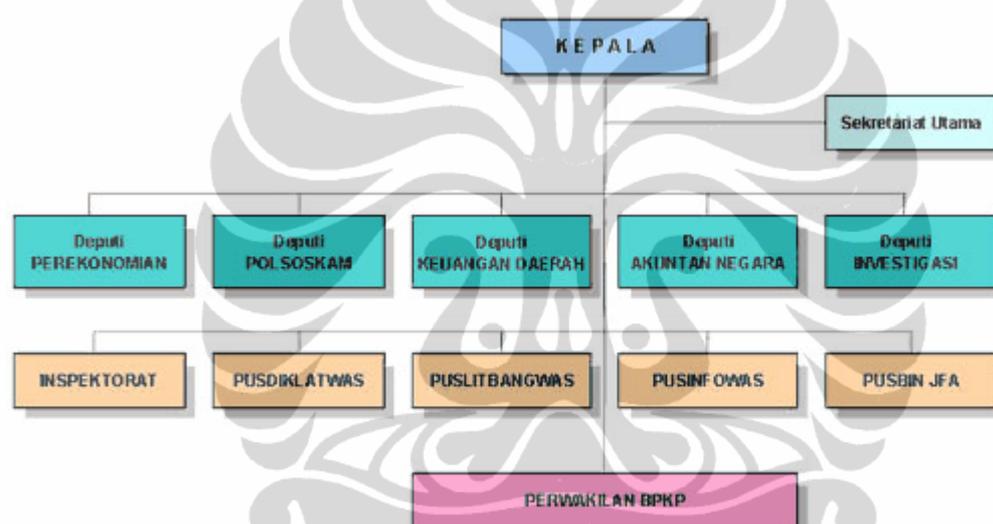
3.5. Struktur Organisasi dan Kantor-Kantor Perwakilan BPKP

Dalam menjalankan fungsinya, BPKP memiliki susunan organisasi sebagaimana terlihat dalam bagan Struktur Organisasi.

BPKP dipimpin oleh seorang Kepala yang dibantu oleh satu Sekretaris Utama dan lima Deputi yang membawahi bidangnya masing-masing, yaitu Deputi Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian, Deputi Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Politik, Sosial, dan Keamanan, Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan

Keuangan Daerah, Deputi Bidang Akuntan Negara, dan Deputi Bidang Investigasi. Selain itu, terdapat empat Pusat yaitu Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Pengawasan, Pusat Informasi Pengawasan, dan Pusat Pembinaan Jabatan Fungsional Auditor.

BPKP dalam melaksanakan tugas pengawasannya mempunyai Kantor Perwakilan di 25 Provinsi seluruh Indonesia (Gambar 3.1.)



Sumber: Website BPKP

3.6. Shareholder & Stakeholders

Shareholder

Shareholder BPKP adalah Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Presiden selaku kepala pemerintahan memerlukan hasil pengawasan BPKP sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan kebijakan-kebijakan dalam menjalankan pemerintahan dan memenuhi kewajiban akuntabilitasnya. Hasil pengawasan BPKP pun diperlukan oleh

para penyelenggara pemerintahan lainnya termasuk pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pencapaian dan peningkatan kinerja instansi yang dipimpinnya.

Stakeholders

Pihak-pihak yang merupakan stakeholders BPKP adalah:

1. Lembaga Legislatif (Pusat dan Daerah)
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
3. Departemen/LPND/BUMN/BUMD
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
5. Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP)
6. Aparat Penegak Hukum (Kejaksaan Agung, Kepolisian, Komisi Pemberantasan Korupsi)
7. Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial
8. Pemberi Pinjaman/Hibah (Lenders)
9. Publik/Masyarakat/LSM
10. Media Massa

Pihak-pihak yang merupakan stakeholders BPKP adalah:

Lembaga Legislatif (Pusat dan Daerah)

Hasil pengawasan BPKP berguna bagi lembaga legislatif sebagai bahan dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan tugas eksekutif dan sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan. Untuk keperluan tersebut, BPKP

diharapkan mampu menyediakan masukan-masukan yang dibutuhkan bagi lembaga legislatif, setelah mendapat izin dari pemerintah.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

BPK selaku eksternal auditor pemerintah memerlukan hasil pengawasan BPKP dalam rangka memberikan penilaian atas kinerja eksekutif. Untuk keperluan tersebut, hasil pengawasan BPKP dapat digunakan oleh BPK dalam rangka memberikan opini terhadap laporan keuangan eksekutif, serta dalam menentukan luasnya ruang lingkup audit yang dilaksanakan menjadi lebih efisien dan efektif.

Aparat Penegak Hukum

Aparat penegak hukum, terutama jajaran Kejaksaan Agung, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Komisi Anti Korupsi dapat memanfaatkan hasil pengawasan BPKP sebagai bahan dalam rangka penegakan supremasi hukum menuju penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

Pemberi Pinjaman/Hibah (Lenders)

Pemberi pinjaman/hibah (lenders) berkepentingan memperoleh informasi hasil pengawasan yang andal, khususnya informasi mengenai aktivitas pembangunan yang dibiayai dana pinjaman/hibah dalam dan luar negeri dalam rangka penetapan kebijakan berkait dengan dana pinjaman/hibah yang bersangkutan.

Untuk menjalankan tugas-tugas utama dan fungsinya, BPKP didukung oleh 6.022 staff (as of 31th of December, 2007). Staff tersebut merupakan

pegawai yang qualified, yang menduduki jabatan-jabatan sebagai berikut ini:

Gambar 3.2.

Posisi	Jumlah (person)	%
Pejabat Struktural	430	7,14%
Auditor Profesional	3.624	60,18%
Staff Pengajar	18	0,30%
Staff Arsip	117	1,51%
Analyst SDM	91	1,94%
Computer Programmer	16	0,27%
Dokter	5	0,08%
Perawat	3	0,05%
Pejabat Non-Struktural	1.718	28,53%
Total	6.022 persons	100,00%

Sumber: <http://www.bpkp.go.id>

Sementara itu Sumber daya manusia BPKP bisa dikelompokkan kedalam latar belakang pendidikan seperti di bawah ini:

Gambar 3.3.

Latar Belakan Pendidikan	Jumlah pegawai	%
S3 (PHd)	6	0,10%
S2 (Master)	432	7,17%
S1	3.005	49,90%
Diploma III	1.208	20,06%
Diploma I	42	0,70%
SLTA	1.182	19,63%
SLTP	58	0,96%
SD	89	1,48%
Total (persons)	6.022 orang	100,00%

Sumber: <http://www.bpkp.go.id>

Pegawai BPKP yang berjumlah 5.914 orang itu tersebar pada unit-unit kantor pusat dan kantor-kantor perwakilan.

BPKP telah mengembangkan kapasitas SDM-nya melalui peningkatan kompetensi *Performance Audit*, *Policy Evaluation*, *Audit Process Enhancement*, *Human Resources Management*, dan *Corruption Investigation* yang

pelaksanaannya mendapat bantuan dari ADB melalui Loan Nomor 1620-INO. Selain itu, setiap pejabat BPKP harus di-assess melalui Assessment Centre BPKP guna penilaian kompetensi pejabat yang bersangkutan.

3.7. Rencana Kinerja Tahun 2008

Dari enam sasaran dan sembilan program yang telah ditetapkan dalam Renstra 2005 – 2009, Renja tahun 2008 mencakup lima kegiatan dari lima program untuk mendukung tiga sasaran strategik. Lima program yang akan dilaksanakan dalam tahun 2008 adalah sebagai berikut:

1. Penelitian dan pengembangan peningkatan kinerja audit dan non audit BPKP, yaitu dengan melaksanakan kajian dengan topik Bedah Renstra BPKP: Visi, Misi, Tujuan, Sasaran, Program dan Pelaksanaannya.
2. Pengembangan manajemen risiko pada instansi pemerintah dengan melaksanakan pengembangan manajemen risiko sektor publik, dengan topik: *Risk Assessment* di lingkungan BPKP, Implementasi MR di Pusat Pendidikan, Latihan Pengawasan (Pusdiklatwas) BPKP, dan Lanjutan Implementasi MR di Pusat Penelitian, Pengembangan Pengawasan (Puslitbangwas) BPKP
3. Penelitian dan pengembangan pengendalian intern pada instansi pemerintah antara lain:
 - a. Pelaksanakan kajian kesiapan Instansi Pemerintah untuk menerapkan Sistem Pengendalian Intern (SPI) versi *the Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission* (COSO)
 - b. Pengembangan Pedoman Implementasi SPI (COSO) pada Instansi Pemerintah.

4. Penelitian dan pengembangan *good public governance*
5. Penelitian dan Pengembangan Peningkatan Kinerja APIP dengan cara menyusun Usulan Rancangan Standar Audit, menyusun Usulan Rancangan Aturan Perilaku, dan menyusun Usulan Rancangan Pedoman Reviu.

Di samping program dan kegiatan di atas yang merupakan program dan kegiatan utama Puslitbangwas, terdapat program dan kegiatan-kegiatan lain yang merupakan penunjang kegiatan penelitian dan pengembangan serta kegiatan manajerial. Program dan kegiatan yang tercantum dalam rencana kinerja Puslitbangwas sudah diselaraskan dengan program dan kegiatan dalam penetapan kinerja (Tapkin) Puslitbangwas.

1. Dalam Tapkin tahun 2008 terdapat 11 program dengan rincian sebagai berikut:
2. Program peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur negara melalui penelitian ilmu pengetahuan terapan;
3. Program peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur negara melalui pembinaan administrasi pengelolaan kepegawaian;
4. Program peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur negara melalui pengembangan sistem informasi manajemen;
5. Program peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur negara melalui penyusunan program dan rencana kerja/teknis program;
6. Program peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur negara melalui penyuluhan dan penyebaran informasi;
7. Program peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur negara melalui evaluasi laporan kegiatan;

8. Program peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur negara melalui rapat-rapat koordinasi/dinas/pimpinan kelompok kerja;
9. Program peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur negara melalui pembinaan dan pengelolaan keuangan dan administrasi keuangan;
10. Program peningkatan pengawasan dan akuntabilitas aparatur negara melalui pembinaan dan pengelolaan perlengkapan;
11. Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur negara;
12. Program penyelenggaraan pimpinan kenegaraan dan pemerintahan.

