

BAB 4 ANALISIS DAN PEMBAHASAN

4.1. Analisa Prosedur WP&B

4.1.1. Analisa Proses Penyusunan WP&B

Proses penyusunan anggaran yang terdiri dari tahap-tahap sebagai berikut:

a. Penetapan Pedoman Anggaran

BPMIGAS yang dahulu Pertamina mengeluarkan *Financial Budget & Reporting Procedure Manual, Revision 1993* yang secara garis besar mengatur prosedur pembuatan rencana kerja dan anggaran, serta pelaporan keuangan mengenai anggaran dan realisasinya. Manual ini cukup baik dan informatif, namun terdapat beberapa kekurangan sehingga kurang memaksimalkan fungsi BPMIGAS dalam mengendalikan biaya. Adapun kekurangan-kekurangan tersebut adalah:

- *Chart of Account* (COA)
Pemerintah yang direpresentasikan oleh BPMIGAS, tidak mewajibkan Kontraktor PSC untuk mempergunakan daftar perkiraan (*Chart of Account*) tertentu untuk administrasi keuangannya, namun untuk keperluan pengendalian biaya BPMIGAS yang dahulu Pertamina mengeluarkan *Financial Budget & Reporting Procedure Manual* yang secara garis besar mengatur prosedur pembuatan rencana kerja dan anggaran, serta pelaporan keuangan mengenai anggaran dan realisasinya.

Dalam *Financial Budget & Reporting Procedure Manual* terdapat pengelompokan biaya tertentu sehingga manajemen dari Kontraktor PSC, BPMIGAS dapat mengendalikan biaya melalui pelaporan ini serta melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala. Kendala yang terjadi adalah *Chart of Account* yang dimiliki oleh Kontraktor PSC tidak dapat sepenuhnya diakomodir oleh pengelompokan biaya yang terdapat pada *Financial Budget & Reporting Procedure Manual* tersebut, dikarenakan perbedaan definisi, karena pengelompokan pada manual lebih umum, sedangkan pada COA lebih spesifik.

- Metode alokasi biaya

Sebagai alat untuk bahan analisa dan konsolidasi laporan beberapa kontraktor PSC yang memiliki wilayah kerja berbeda-beda, manual ini cukup baik dan informatif, namun tidak menjelaskan bagaimana metode alokasi biaya yang dapat digunakan dalam anggaran dan pelaporan, sehingga bahan dasar dari laporan tersebut bisa dialokasikan kedalam laporan secara berbeda-beda oleh kontraktor PSC atau tidak seragam. Metode alokasi yang digunakan oleh kontraktor PSC biasanya menyesuaikan dengan cara kantor pusat dan tentu saja dilihat paling menguntungkan.

b. Pengusulan Anggaran

Kontraktor PSC mengirimkan usulan WP&B yang ditujukan ke BPMIGAS dengan Attn./u.p. kepada Deputi Perencanaan dan Deputi Finansial Ekonomi & Pemasaran, dengan ketentuan sebagai berikut:

- Untuk WP&B original disampaikan 3 bulan sebelum tahun anggaran berakhir, awal Oktober, sesuai dengan ketentuan dalam PSC.
- Untuk WP&B Revisi disampaikan 6 bulan sebelum tahun anggaran berakhir.

Pada pelaksanaannya kontraktor PSC biasanya mengirimkan usulan WP&B original sesuai dengan waktu yang ditentukan, namun untuk WP&B revisi, kontraktor PSC sering tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan, seperti pada bulan September, Oktober, bahkan ada yang Desember. Hal ini terjadi karena tidak adanya sanksi yang tegas atas keterlambatan pengiriman usulan WP&B tersebut. Akibat dari keterlambatan tersebut persetujuan WP&B revisi akan terlambat pula dikeluarkan, sehingga terkesan anggaran menyesuaikan realisasi.

c. Negosiasi

Proses negosiasi ini dapat dilakukan pada saat Diskusi Paripurna yang dikoordinasikan oleh Divisi Eksplorasi untuk kontraktor PSC pada tahap eksplorasi dan Rapat Teknis WP&B (rapat pre WP&B) yang dikoordinasikan oleh Divisi Eksploitasi untuk kontraktor PSC pada tahap produksi dan sudah

komersial. Pada Diskusi Paripurna dan Rapat Teknis WP&B membahas secara detail baik teknis, operasi maupun finansial.

Untuk tahap produksi dan sudah komersial setelah Rapat Teknis WP&B (rapat pre WP&B) apabila ada catatan dan memerlukan keputusan Manajemen, akan dibahas dalam Rapat Manajemen. Pada rapat manajemen dibahas hal-hal sebagai berikut sebagai dasar dalam pengambilan keputusan, yaitu *Highlight 5* tahun kebelakang, *Current year outlook* sampai dengan bulan Desember, Usulan tahun depan, *Grand strategy* 3-5 tahun kedepan, Membahas WP&B yang masih memerlukan klarifikasi dan keputusan manajemen dan Presentasi WP&B yang sudah diterima di BPMIGAS.

Pada tahap ini BPMIGAS bersikap *fair* atas usulan WP&B yang diajukan oleh kontraktor PSC walaupun anggaran yang diusulkan dalam jumlah besar, namun jika dijustifikasi kegiatan tersebut perlu dilakukan dan akan memberi manfaat dalam jangka panjang tentunya BPMIGAS tidak akan menolaknya.

d. Review dan Persetujuan

Proses ini dilakukan pada tahap finalisasi, dimana usulan WP&B kontraktor PSC direview berdasarkan semua hasil kesepakatan pada saat Diskusi Paripurna, Rapat Teknis hingga rapat manajemen, dilakukan oleh bagian terkait. Apabila telah selesai direview maka draf surat persetujuan diparaf oleh Kadiv. Eksplorasi, Kadiv. Pengendalian Finansial dan Deputi Perencanaan dan draft persetujuan ditandatangani oleh Kepala BPMIGAS kemudian disampaikan ke Kontraktor PSC dengan tembusan semua bidang BPMIGAS dan Ditjen Migas.

Pada tahap ini review yang dilakukan oleh bagian terkait biasanya memakan waktu, sehingga tidak dapat menyelesaikan sesuai dengan target waktu yang ditentukan. Hal ini terkait dengan *trade off* antara waktu dengan kedalaman review yang dilakukan, jumlah kontraktor PSC yang harus direview yang semakin lama semakin bertambah banyak sedangkan sumber daya manusianya tetap dan belum ditunjang oleh sistem yang memudahkan dan mempercepat proses evaluasi tersebut. Terkait hal ini akan dibahas secara tersendiri.

Pada saat anggaran (WP&B) yang diusulkan oleh Kontraktor PSC belum dapat disetujui BPMIGAS sesuai waktu yang ditentukan dikarenakan beberapa kendala, sedangkan operasi harus terus berjalan dan pelaporan harus tetap dilaporkan oleh Kontraktor PSC sesuai dengan waktu yang ditentukan walaupun anggaran belum disetujui. Jadi terkadang laporan realisasi lebih dahulu dikeluarkan dibandingkan persetujuan WP&B, dan lebih buruknya lagi persetujuan WP&B baru dikeluarkan pada tahun berikutnya, misalnya WP&B revisi 2008 baru keluar persetujuan WP&Bnya pada tahun 2009. Hal ini menyebabkan kurang maksimalnya fungsi BPMIGAS dalam mengendalikan *cost recovery*.

e. Revisi Anggaran

Jika asumsi-asumsi yang mendasari pembuatan anggaran sudah tidak realistis dibandingkan dengan kenyataan yang ada, maka suatu revisi anggaran perlu dilakukan. Untuk WP&B Revisi dapat disampaikan 6 bulan sebelum tahun anggaran berakhir.

Pada pelaksanaannya kontraktor PSC biasanya mengirimkan usulan WP&B revisi sering tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan, seperti pada bulan September, Oktober, bahkan ada yang Desember. Hal ini terjadi karena tidak adanya sanksi yang tegas atas keterlambatan pengiriman usulan WP&B tersebut. Akibat dari keterlambatan tersebut persetujuan WP&B revisi akan terlambat dikeluarkan, sehingga terkesan anggaran menyesuaikan realisasi. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa akibat keterlambatan pengiriman usulan WP&B Revisi dapat berakibat persetujuan WP&B baru dikeluarkan pada tahun berikutnya, misalnya WP&B revisi 2008 baru keluar persetujuan WP&Bnya pada tahun 2009. Hal ini menyebabkan kurang maksimalnya fungsi BPMIGAS dalam mengendalikan *cost recovery*.

4.1.2. Hal-Hal yang Mempengaruhi Proses Penyusunan WP&B

Pada dasarnya alur persetujuan WP&B yang sudah ada saat ini sudah cukup baik, namun pada pelaksanaannya tidak dapat seideal alur persetujuan WP&B tersebut. Terdapat beberapa kendala yang secara mendasar mempengaruhi fungsi anggaran

sebagai alat pengendalian. Hal-hal yang mempengaruhi terlaksananya prosedur WP&B, yaitu:

a. Struktur organisasi

Pada alur persetujuan WP&B terlihat bahwa dalam mengevaluasi WP&B dilakukan oleh beberapa bagian terkait sesuai dengan porsinya yang berada pada beberapa fungsi, dilihat secara struktur organisasi dalam mengevaluasi WP&B tidak terpusat pada satu bagian, namun tersebar di beberapa bagian, lintas dinas, lintas divisi bahkan lintas deputy. Terpisah-pisahannya fungsi dalam mengevaluasi WP&B ini menyebabkan proses ini berjalan lebih lama karena alurnya lebih birokratis sehingga tidak efektif dan efisien, memakan waktu. Diluar proses evaluasi, untuk proses surat-menyurat sebagai pengantar dokumen evaluasi bisa memakan lebih dari satu hari, seperti untuk pengantar dokumen evaluasi dari subdin Konsolidasi Anggaran (keuangan) untuk dikembalikan ke Deputy Perencanaan harus melalui paraf dari tiga subdin yang ada di dinas Perencanaan dan Anggaran, baru diparaf oleh Kadin Perencanaan dan Anggaran, setelah itu diparaf lagi oleh Kadiv Pengendalian Finansial dan terakhir surat pengantar dokumen evaluasi dari subdin Konsolidasi Anggaran (keuangan) tersebut ditandatangani oleh Deputy Finansial Ekonomi dan Pemasaran. Jadi untuk surat pengantar dokumen evaluasi dari subdin Konsolidasi Anggaran (keuangan) harus melalui 6 meja untuk sampai ke Deputy Perencanaan.

b. Sumber daya manusia

Berdasarkan struktur organisasi yang ada, alur persetujuan WP&B terbagi atas 3 region, yaitu region 1, region 2, dan region 3. Sumber daya manusia yang ada pada setiap region dan setiap fungsi yang terkait dengan evaluasi WP&B Rata-rata hanya 1 orang padahal setiap region memiliki rata-rata kontraktor kerja sama sekitar 53 kontraktor PSC, dari total kontraktor PSC yang ada saat ini sekitar 160. Dari segi sumber daya manusia terlihat bahwa dengan sumber daya yang ada, evaluasi yang dilakukan akan kurang maksimal karena harus ada yang dikorbankan, tinggal kita memilih diantara:

- Dianalisis dengan lebih detail dan mendalam namun memakan waktu yang lama diluar dari waktu yang telah ditentukan, karena yang dievaluasi WP&B banyak kontraktor PSC namun dengan sedikit sumber daya.
- Dianalisa dengan cepat sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, dengan konsekuensi tidak dapat dianalisa secara detail dan mendalam.

Apalagi jika sebagian besar kontraktor PSC tersebut mengajukan usulan WP&B dalam waktu bersamaan, maka tidak bisa bersamaan pula evaluasi WP&B dilakukan.

Selain sumber daya manusia yang sedikit secara kuantitas, secara kualitaspun tidak sama keahlian dan kemampuannya, untuk staf evaluator yang sudah lama dan berpengalaman akan dapat menyelesaikan evaluasi WP&B dengan cepat karena sudah terbiasa dan lebih memahami karakteristik PSC yang dievaluasi, sedangkan untuk staf evaluator yang baru tentunya akan memakan waktu lebih lama dalam mengevaluasi, selain pemahamannya yang belum sempurna juga perlu waktu untuk mengenal karakteristik PSC yang dievaluasi.

c. Waktu

Dengan sumber daya yang ada saat ini yaitu rata-rata 1 orang untuk setiap region untuk 53 kontraktor PSC, sudah tidak realistis untuk mencapai waktu yang ditentukan yaitu 17 hari untuk kontraktor PSC tahap eksplorasi dan 22 hari untuk kontraktor PSC tahap produksi dan sudah komersial, apalagi pekerja mengerjakan evaluasi secara manual, belum ada sistem yang mendukung sehingga dapat dilakukan dengan cepat. Terpisah-pisahannya fungsi dalam mengevaluasi WP&B menyebabkan proses ini berjalan lebih lama karena alurnya lebih birokratis sehingga tidak efektif dan efisien, memakan waktu. Diluar proses evaluasi, untuk proses surat-menyurat sebagai pengantar dokumen evaluasi bisa memakan lebih dari satu hari, seperti untuk pengantar dokumen evaluasi dari subdin Konsolidasi Anggaran (keuangan) untuk dikembalikan ke Deputi Perencanaan harus melalui setidaknya 6 meja untuk sampai ke Deputi Perencanaan, sebagaimana telah disinggung sebelumnya.

Selain secara internal, secara eksternal juga dipengaruhi oleh kooperatif atau tidaknya kontraktor PSC dalam menjawab klarifikasi-klarifikasi yang dibutuhkan evaluator dalam evaluasi WP&B. Untuk kontraktor PSC yang kooperatif, mereka cepat dalam memberikan klarifikasi yang dibutuhkan oleh evaluator jadi evaluasi WP&Bnyapun dapat cepat diselesaikan, sedangkan untuk kontraktor PSC yang kurang kooperatif dalam memberikan klarifikasi yang dibutuhkan evaluator, akan memakan waktu dalam mengevaluasi WP&B. Jika kontraktor PSC benar-benar tidak kooperatif dengan tidak memberikan klarifikasi yang diminta evaluator sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, maka untuk mempercepat proses evaluasi anggaran yang tanpa klarifikasi tersebut akan dikeluarkan dari persetujuan WP&B.

Saat ini pada prakteknya anggaran (WP&B) yang diusulkan oleh Kontraktor PSC belum dapat disetujui BPMIGAS sesuai waktu yang ditentukan dikarenakan beberapa kendala sebagaimana telah disebutkan diatas, sedangkan operasi harus terus berjalan dan pelaporan harus tetap dilaporkan oleh Kontraktor PSC sesuai dengan waktu yang ditentukan walaupun anggaran belum disetujui. Jadi terkadang laporan realisasi lebih dahulu dikeluarkan dibandingkan persetujuan WP&B, dan lebih buruknya lagi persetujuan WP&B baru dikeluarkan pada tahun berikutnya, misalnya WP&B revisi 2008 baru keluar persetujuan WP&Bnya pada tahun 2009. Hal ini menyebabkan kurang maksimalnya fungsi BPMIGAS dalam mengendalikan *cost recovery*.

d. Sistem

Saat ini dalam mengevaluasi WP&B dilakukan secara manual, belum ada sistem yang secara terintegrasi mendukung dalam mengevaluasi WP&B ini. Setiap bagian yang terkait dalam evaluasi WP&B melakukan evaluasi secara manual, dan setiap bagian dapat melihat hasil evaluasi dari bagian lain melalui *print-out* lembar evaluasi masing-masing bagian. Jadi evaluasi atas usulan WP&B yang saling terkait antar bagian tidak dapat dilakukan secara paralel, melainkan saling tunggu-menunggu hasil bagian lain.

Tidak adanya sistem yang mendukung evaluasi WP&B menimbulkan potensi terjadinya kesalahan *human error* dalam mengevaluasi WP&B mengingat banyaknya jumlah WP&B Kontraktor PSC yang harus dievaluasi secara bersamaan, selain itu juga memakan waktu yang lama dalam mengevaluasi WP&B yang dilakukan secara manual.

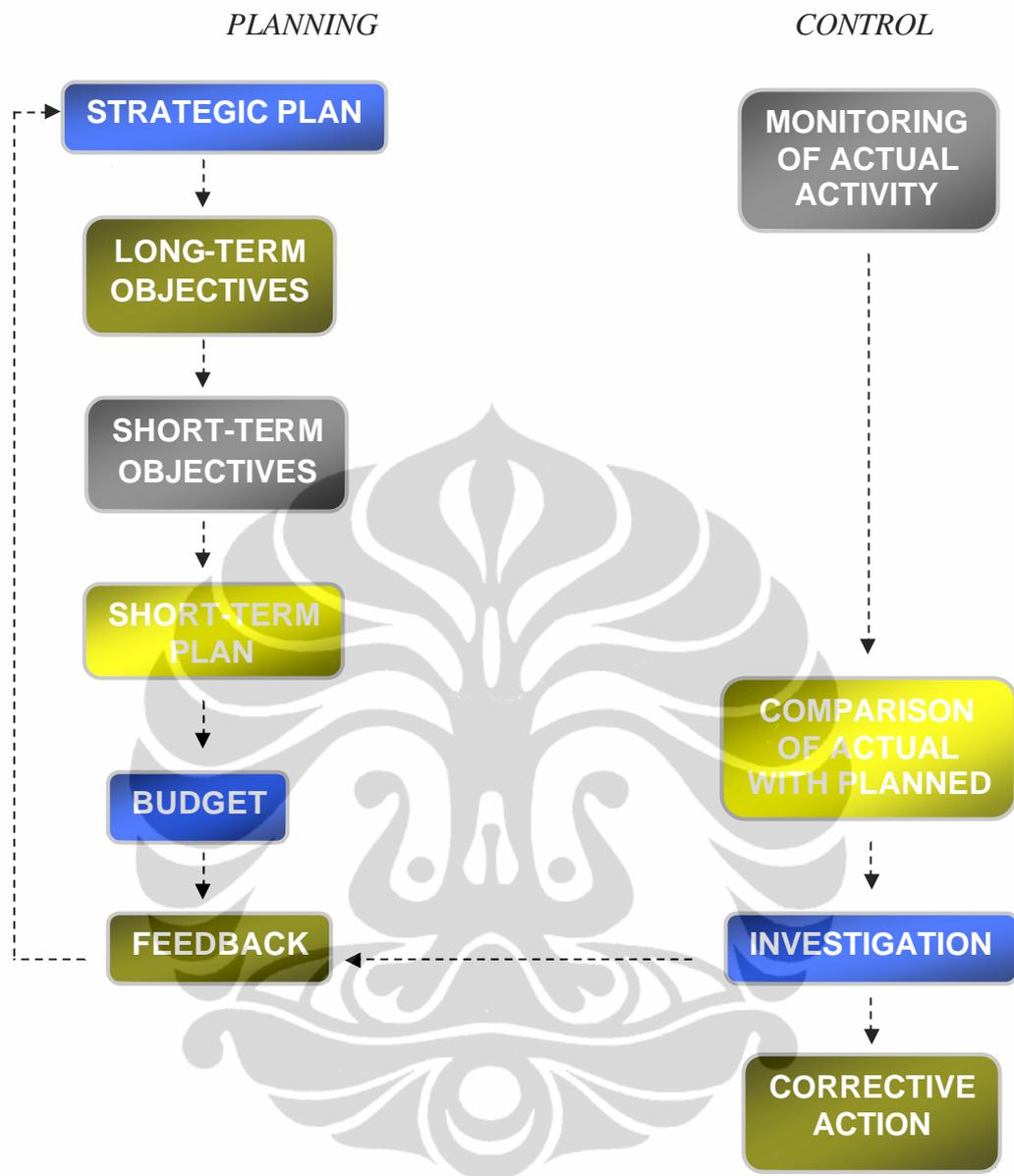
e. Jumlah kontraktor PSC

Saat ini terdapat sekitar 52 kontraktor PSC yang sudah berproduksi dan komersial, dan sekitar 108 kontraktor PSC yang masih eksplorasi. Dengan semakin banyaknya kontraktor PSC yang bekerja sama dengan BPMIGAS, maka semakin banyak pula usulan WP&B yang harus diproses persetujuannya. Kurang adaptifnya BPMIGAS menyikapi semakin banyaknya kontraktor asing ataupun lokal yang tertarik dalam berinvestasi di industri migas ini menyebabkan pengendalian BPMIGAS terhadap semakin banyaknya kontraktor PSC menjadi semakin melemah, karena tidak diperkuat secara internal perangkat pengendalian yang kuat, seperti sumber daya manusia yang kurang, sistem yang belum ada, dll.

4.2. Analisa WP&B sebagai Perencanaan dan Pengendalian.

Terdapat hubungan yang erat antara anggaran, perencanaan dan pengendalian, dimana perencanaan digunakan untuk melihat kedepan terkait dengan tindakan apa yang seharusnya diambil untuk mencapai tujuan tertentu, sedangkan pengendalian lebih melihat kebelakang, menentukan apa yang sebenarnya telah terjadi dan membandingkannya dengan perencanaan.

Prosedur pengendalian biaya melalui WP&B terlihat cukup ketat karena pemantauan dilakukan baik dengan melihat perubahan lingkungan maupun tahapan pelaksanaannya. Pengeluaran biaya secara periodik dimonitor oleh BPMIGAS bersama dengan Kontraktor PSC, namun demikian terdapat beberapa hal yang masih dapat ditingkatkan agar anggaran dapat lebih berfungsi sebagai alat pengendali.



Gambar 4.1. *Planning, Control, & Budget*

Sumber: Don R. Hansen & Maryanne M. Mowen (2007, p.316)

Adapun analisa hubungan antara perencanaan dan pengendalian diatas dalam kaitannya dengan WP&B adalah sebagai berikut:

a. *Strategic Plan, Long-Term Objectives, Short-Term Objectives & Short-Term Plan*

Sebelum anggaran dibuat, perusahaan harus membuat perencanaan strategis, dimana dalam perencanaan strategis tersebut diidentifikasi strategi untuk

aktivitas dan operasi masa depan, umumnya mencakup setidaknya lima tahun. Perusahaan dapat menerjemahkan seluruh strategi dalam tujuan jangka pendek dan jangka panjang, dimana tujuan-tujuan tersebut menjadi dasar dari pembuatan sebuah anggaran. Jadi harus terdapat hubungan yang kuat antara anggaran dengan perencanaan strategis, dimana hal ini membantu manajemen memastikan bahwa seluruh perhatian tidak fokus pada jangka pendek saja, mengingat anggaran merupakan perencanaan dalam satu periode tertentu saja (jangka pendek).

Rencana stratjik, tujuan jangka panjang dan pendek ini dibuat oleh Kontraktor PSC, baik terpusat dari kantor pusat maupun dari kontraktor PSC sendiri, untuk kepentingannya sendiri dan tidak diminta oleh BPMIGAS sehingga sasaran utama tidak diketahui oleh BPMIGAS, artinya bahwa BPMIGAS hanya memonitor sasaran-sasaran antara dan bukan sasaran utamanya yang belum tentu sesuai dengan semangat PSC.

b. Budget

Anggaran merupakan sasaran antara untuk menuju sasaran utama. BPMIGAS sebagai manajemen PSC sejauh ini hanya bisa mengetahui, menganalisa dan menyetujui sasaran antara ini, yang kekawatiran terbesarnya adalah tidak sesuai dengan semangat PSC, namun kekawatiran tersebut tidak dapat dibuktikan karena BPMIGAS tidak memiliki wewenang hingga kesana.

Fungsi pengendalian BPMIGAS hanya mengendalikan rencana kerja dan anggaran pada tahun berjalan, untuk memaksimalkan fungsi pengendalian tersebut dibenturkan oleh kendala sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, dengan *trade-off* sebagai berikut:

- Analisa anggaran secara detail dan mendalam namun memakan waktu yang lama diluar dari waktu yang telah ditentukan, bisa 3 bulan bahkan 1 tahun.
- Analisa anggaran dengan cepat sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, dengan konsekuensi tidak dapat dianalisa secara detail dan mendalam.

Permasalahan lain yang timbul dalam mengevaluasi sasaran antara tersebut BPMIGAS belum memiliki perangkat berupa *standard cost* yang dijadikan acuan dalam menganalisa dan mengevaluasi anggaran-anggaran yang diajukan oleh Kontraktor PSC sehingga justifikasi yang diberikan oleh BPMIGAS dalam menyetujui anggaran yang diajukan oleh Kontraktor PSC belum memiliki dasar yang kuat. Sejauh ini BPMIGAS melakukan analisis dan evaluasi anggaran yang diajukan oleh Kontraktor PSC berdasarkan justifikasi teknis dan kewajaran biaya menurut evaluator berdasarkan pasar dan pengalaman tahun-tahun sebelumnya, sehingga analisa dan evaluasi yang dihasilkan bisa bersifat bias dan subjektif.

c. Control

Manajemen harus memiliki perhatian khusus terhadap pengendalian selama dan setelah operasi berjalan untuk meyakinkan efisiensi operasi tersebut dan operasi bersangkutan dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Realisasi dari setiap aktivitas dibandingkan dengan perencanaan, dimana perbedaan yang signifikan dianalisa untuk kemudian dilakukan perbaikan. Manajemen melaksanakan fungsi pengendalian dengan membandingkan kinerja dengan perencanaan sebagai upaya sistematis untuk mencapai tujuan perusahaan.

Berdasarkan *Financial Budget & Reporting Procedure Manual* terdapat format pelaporan yang seragam terstandardisasi dengan tujuan agar dapat dikonsolidasikan dan dievaluasi. BPMIGAS memonitor tren biaya yang terjadi selama 5 tahun kebelakang untuk dibandingkan dengan usulan WP&B tahun depan, dengan tujuan untuk menentukan langkah selanjutnya yang sebaiknya diambil berdasarkan tren biaya kontraktor PSC tersebut. Terkadang tren biaya tersebut agak sukar dibandingkan karena dipengaruhi oleh rencana kerja yang terkait dengan tahapan yang sedang dijalani oleh Kontraktor PSC. BPMIGAS melakukan pengukuran kinerja melalui laporan operasional statistik dalam media rapat monitoring yang biasa dilakukan setiap kwartalan. Pada operasional statistik dapat dilihat rasio-rasio biaya dengan hasil dan analisa statistik, dengan membandingkan antara anggaran dengan aktual. Pada

rapat kwartalan tersebut BPMIGAS selalu meninjau laporan statistik ini dan minta kontraktor PSC untuk menjelaskan atas sesuatu yang tidak sesuai, janggal bahkan menyimpang dari rencana. BPMIGAS biasanya membandingkan dengan laporan statistik kontraktor PSC lainnya (tanpa menyebut kontraktor PSCnya), misalnya BPMIGAS minta penjelasan atas harga sumur kontraktor PSC X yang lebih tinggi 50% dibandingkan dengan harga sumur kontraktor PSC lain yang sejenis. Kontraktor PSC X akan mencoba menjelaskan tanpa melihat data dari kontraktor PSC lain tersebut. Kendalanya adalah statistik operasi yang diminta BPMIGAS sulit untuk dianalisis dan dibandingkan karena kontraktor PSC yang bekerja di Indonesia terdiri dari beberapa perusahaan milik berbagai Negara yang mempunyai sistem akuntansi yang berbeda.

BPMIGAS juga melakukan konsolidasi laporan tersebut dan melakukan pengukuran kinerja dengan cara *benchmarking*. Pengukuran kinerja seperti itupun kurang mengenai sasaran, karena kriterianya serta sistem akuntansinya tidak seragam sehingga pemanfaatannya kurang maksimal. Kontraktor PSC terdiri dari beberapa perusahaan, berasal dari berbagai Negara, yang memiliki sistem akuntansi yang berbeda-beda dan karakter lapangan yang berbeda-beda dengan medan operasi dan besarnya cadangan minyak maupun karakter batuan yang berbeda.

4.3. Analisa Proses Manajemen Pengendalian WP&B

WP&B merupakan anggaran yang menjadi salah satu alat manajemen dalam hal ini BPMIGAS untuk mengendalikan biaya kontraktor PSC. Secara formal proses manajemen pengendalian memiliki empat fase utama, dimana fase-fase tersebut terjadi dalam sebuah siklus regular. Dapat dilihat disini, apakah WP&B telah menjalankan proses manajemen pengendalian yang sudah sesuai. Terdapat empat fase proses manajemen pengendalian (Anthony & Young, 2003) yaitu:

a. Perencanaan Stratejik (*Programming*)

Sebagaimana telah dibahas pada subbab sebelumnya diatas bahwa pada fase ini BPMIGAS tidak terlibat dalam menentukan perencanaan stratejik,

BPMIGAS hanya memonitor sasaran-sasaran antara dan bukan sasaran utamanya yang belum tentu sesuai dengan semangat PSC. Perencanaan strategik ini dibuat oleh secara internal Kontraktor PSC, baik terpusat dari kantor pusat maupun dari kontraktor PSC sendiri, untuk kepentingannya sendiri dan tidak diminta oleh BPMIGAS sehingga sasaran utama tidak diketahui oleh BPMIGAS, artinya bahwa BPMIGAS hanya memonitor sasaran-sasaran antara dan bukan sasaran utamanya yang belum tentu sesuai dengan semangat PSC.

b. Penyusunan Anggaran

Secara umum proses penyusunan anggaran melibatkan semua unsur-unsur perusahaan terutama komisi anggaran dan departemen anggaran serta fungsi-fungsi lainnya, yang dilakukan secara internal Kontraktor PSC, Manajemen dalam hal ini BPMIGAS bertugas mereview, melakukan penyesuaian dan memberikan persetujuan usulan anggaran tersebut.

Fungsi pengendalian BPMIGAS hanya mengendalikan rencana kerja dan anggaran pada tahun berjalan, untuk memaksimalkan fungsi pengendalian tersebut dibenturkan oleh kendala sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, dengan *trade-off* sebagai berikut:

- Analisa anggaran secara detail dan mendalam namun memakan waktu yang lama diluar dari waktu yang telah ditentukan, bisa 3 bulan bahkan 1 tahun.
- Analisa anggaran dengan cepat sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, dengan konsekuensi tidak dapat dianalisa secara detail dan mendalam.

Terkait dengan analisa atas proses penyusunan anggaran telah dibahas secara tersendiri.

Permasalahan lain yang timbul dalam memaksimalkan fungsi pengendalian adalah BPMIGAS belum memiliki perangkat berupa *standar cost* yang dijadikan acuan dalam menganalisa dan mengevaluasi anggaran-anggaran yang diajukan oleh Kontraktor PSC sehingga justifikasi yang diberikan oleh BPMIGAS dalam menyetujui anggaran yang diajukan oleh Kontraktor PSC

belum memiliki dasar yang kuat. Sejauh ini BPMIGAS melakukan analisis dan evaluasi anggaran yang diajukan oleh Kontraktor PSC berdasarkan justifikasi teknis dan kewajaran biaya menurut evaluator berdasarkan pasar dan pengalaman tahun-tahun sebelumnya, sehingga analisa dan evaluasi yang dihasilkan bisa bersifat bias dan subjektif.

c. *Operating & Measurement*

Pengendalian operasi terdiri dari:

- **Pengendalian Keuangan**

Memastikan bahwa langkah yang diambil sudah sesuai, pencatatan dipelihara dengan baik dan menjaga integritas keuangan atas aktivitas organisasi. Pengendalian keuangan yang dilakukan oleh BPMIGAS melalui *current audit* melalui media monitoring yang dilakukan setiap kuartalan. BPMIGAS memonitor tren biaya yang terjadi selama 5 tahun kebelakang untuk dibandingkan dengan usulan WP&B tahun depan, dengan tujuan untuk menentukan langkah selanjutnya yang sebaiknya diambil berdasarkan tren biaya kontraktor PSC tersebut. Terkadang tren biaya tersebut agak sukar dibandingkan karena dipengaruhi oleh rencana kerja yang terkait dengan tahapan yang sedang dijalani oleh Kontraktor PSC.

Selain itu pengendalian keuangan bisa juga dilakukan melalui audit yang lebih bersifat kepatuhan (*compliance audit*) yang ruang lingkup pekerjaannya lebih sempit, untuk mendeteksi sesuatu yang tidak wajar dan menyelamatkan asset organisasi. Focus yang diaudit adalah sistem akuntansi. Audit biasanya dilakukan oleh BPMIGAS dan BPKP setahun sekali, dan apabila diperlukan audit akan dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik dengan sebelumnya melalui persetujuan BPMIGAS.

- **Pengendalian Kinerja**

Memastikan kinerja sesuai dengan tujuan organisasi, sehingga lebih berkonsentrasi pada produktivitas dan motivasi manajer untuk mengoperasikan program dan proyek secara efektif dan efisien. BPMIGAS melakukan pengukuran kinerja melalui laporan operasional statistik dalam

media rapat monitoring yang biasa dilakukan setiap kwartalan. Pada operasional statistik dapat dilihat rasio-rasio biaya dengan hasil dan analisa statistik, dengan membandingkan antara anggaran dengan aktual. Pada rapat kwartalan tersebut BPMIGAS selalu meninjau laporan statistik ini dan minta kontraktor PSC untuk menjelaskan atas sesuatu yang tidak sesuai, janggal bahkan menyimpang dari rencana. BPMIGAS biasanya membandingkan dengan laporan statistik kontraktor PSC lainnya (tanpa menyebut kontraktor PSCnya). Kendalanya adalah statistik operasi yang diminta BPMIGAS sulit untuk dianalisis dan dibandingkan karena kontraktor PSC yang bekerja di Indonesia terdiri dari beberapa perusahaan milik berbagai Negara yang mempunyai sistem akuntansi yang berbeda. BPMIGAS juga melakukan konsolidasi laporan tersebut dan melakukan pengukuran kinerja dengan cara *benchmarking*. Pengukuran kinerja seperti itupun kurang mengenai sasaran, karena kriterianya serta sistem akuntansinya tidak seragam sehingga pemanfaatannya kurang maksimal. Kontraktor PSC terdiri dari beberapa perusahaan, berasal dari berbagai Negara, yang memiliki sistem akuntansi yang berbeda-beda dan karakter lapangan yang berbeda-beda dengan medan operasi dan besarnya cadangan minyak maupun karakter batuan yang berbeda. Pengendalian kinerja bisa juga dilakukan melalui audit yang lebih bersifat operasional (*operational audit*) yang ruang lingkup pekerjaannya lebih luas dan lebih focus pada bagaimana organisasi mengatur sumber dayanya, hal ini juga berusaha untuk mengidentifikasi penyebab setiap ketidakefisienan atau praktik yang tidak ekonomis. BPMIGAS secara berkala mengirimkan staf operasi maupu logistic ke kontraktor PSC untuk melaksanakan audit operasi dan memberikan saran kepada kontraktor PSC untuk mengadakan perbaikan.

d. Pelaporan dan Evaluasi

Berdasarkan *Financial Budget & Reporting Procedure Manual* terdapat format pelaporan yang seragam terstandardisasi dengan tujuan agar dapat dikonsolidasikan dan dievaluasi. Pelaporan dapat membuat BPMIGAS untuk

dapat membandingkan antara perencanaan input dan output dengan hasil aktual. Pelaporan dan evaluasi dapat mendorong BPMIGAS untuk mempertimbangkan ulang atas strategi organisasi untuk mencapai tujuannya atau bahkan merevisi tujuan organisasi. Hasil pelaporan dan evaluasi ini mempengaruhi BPMIGAS dalam menyetujui WP&B tahun berikutnya.

