

DIKLAT PENJENJANGAN  
AUDITOR PENGENDALI MUTU

**KP**

**KODE MA: 2.310**

# **KEBIJAKAN PENGAWASAN**



**2007**

PUSAT PENDIDIKAN DAN PELATIHAN PENGAWASAN  
BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN

**EDISI KETIGA**

Judul Modul : Kebijakan Pengawasan

Penyusun : Drs. Sudarmo  
: Drs. Tuwun  
Perevisi Kedua : Amdi Veri Dharma, Ak., M Acc.  
: Drs. Tuwun  
Perevisi Ketiga : Drs. Nirwan Ristiyanto, M.M.  
: Amdi Veri Dharma, Ak., M.Acc.  
Pereviu : Drs. Sura Peranginangin, M.B.A.  
Editor : Yenni, Ak

Dikeluarkan oleh Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan  
BPKP dalam rangka Diklat Sertifikasi JFA  
Tingkat Penjurusan Auditor Pengendali Mutu

Edisi Pertama : Tahun 2000  
Edisi Kedua (Revisi Pertama) : Tahun 2002  
Edisi Ketiga (Revisi Kedua) : Tahun 2007

ISBN 979-3873-26-4

***Dilarang keras mengutip, menjiplak, atau menggandakan sebagian atau seluruh isi modul ini, serta memperjualbelikan tanpa izin tertulis dari Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP***

## KATA PENGANTAR

Komitmen dari pemerintah untuk memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme pada berbagai aspek dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang diamanatkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Ketetapan No. XI/MPR/1998 dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN sudah menjadi agenda yang harus dilaksanakan guna tercapainya transparansi dan akuntabilitas publik. Hal tersebut merupakan tantangan berat bagi tugas pengawasan di masa depan yang harus dihadapi dengan komitmen dan profesionalisme Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.

Untuk mencapai tingkat profesionalisme aparat pengawasan, salah satu sarannya adalah melalui pendidikan dan pelatihan (diklat). Tujuan diklat sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000, antara lain meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan kebutuhan instansi.

Tujuan Diklat Sertifikasi Jabatan Fungsional Auditor adalah untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan perubahan sikap/perilaku auditor pada tingkat kompetensi tertentu sesuai dengan perannya.

Guna mencapai tujuan di atas, sarana diklat berupa modul dan bahan ajar disajikan dengan sebaik mungkin dan memuat bahan terkini. Itulah sebabnya modul Kebijakan Pengawasan ini telah mengalami revisi dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran pada Diklat Sertifikasi Jabatan Fungsional Auditor.

Perlu kami tekankan bahwa modul ini bukanlah satu-satunya referensi yang berkenaan dengan substansi materinya. Peserta diklat diharapkan memperkaya pemahamannya melalui berbagai referensi lainnya yang terkait.

Akhirnya kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi sehingga terwujudnya modul ini.

Bogor, Desember 2007

⊗ Kepala Pusdiklat Pengawasan BPKP



Agus Witjaksono  
NIP 060034042

# DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
DAFTAR GAMBAR.....	iv
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1. Tujuan Pemelajaran.....	1
2. Latar Belakang Perlunya Mempelajari Kebijakan Pengawasan.....	1
3. Sistematika Penyajian.....	4
4. Metode Pelatihan.....	5
5. Hubungan Kebijakan Pengawasan dengan Perencanaan Penugasan Audit .....	5
<b>BAB II KERANGKA TEORETIS.....</b>	<b>7</b>
1. Pendahuluan.....	7
2. Pengertian Kebijakan, Pengawasan, dan Kebijakan Pengawasan.....	7
a. Pengertian Kebijakan.....	7
b. Pengertian Pengawasan.....	9
c. Pengertian Kebijakan Pengawasan.....	11
3. Konsep tentang Pengawasan Intern.....	11
4. Kebijakan Pengawasan untuk Mengamankan Kebijakan Publik.....	23
5. Hierarki Kebijakan.....	26
<b>BAB III KEBIJAKAN PENGAWASAN DI BEBERAPA NEGARA.....</b>	<b>30</b>
1. Kebijakan Pengawasan di Amerika Serikat.....	31
2. Kebijakan Pengawasan di Korea Selatan.....	37
3. Kebijakan Pengawasan di Malaysia.....	41
<b>BAB IV KEBIJAKAN PENGAWASAN DI INDONESIA.....</b>	<b>48</b>
1. Sejarah Kebijakan Pengawasan di Indonesia.....	48
2. Struktur Pengawasan di Indonesia.....	52
3. Kebijakan Pengawasan Nasional APIP.....	61

<b>BAB V LATIHAN.....</b>	<b>76</b>
1. Curah Pendapat tentang Praktik Kebijakan Pengawasan Instansi.....	76
2. Menginventarisasi Penyebab Terpenuhi atau Tidaknya Kebijakan Pengawasan Instansi APIP.....	77
3. Menginventarisasi Hambatan yang Dijumpai oleh Auditor dan Instansi APIP.....	78
4. Mengalokasikan Sumber Daya APIP di Tempat Auditor Bekerja.....	78
5. Dilematik Dalam Penetapan Kebijakan Audit.....	79
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>80</b>

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar-2.1 Peran Pengawasan Intern Paradigma Lama.....	16
Gambar-2.2 Peran Pengawasan Intern Paradigma Baru.....	19
Gambar-2.3 Progam Aksi-Tujuan.....	25
Gambar-2.4 Hierarki Kebijakan Bidang Bisnis.....	26
Gambar-2.5 Konfigurasi Domain Pengawasan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara.....	28
Gambar-4.1 Pengelompokan Kegiatan Utama APIP.....	70
Gambar-4.2 Alokasi SDM .....	73
Gambar-4.3 Distribusi Kegiatan Utama Bawas.....	74
Gambar-4.4 Distribusi Kegiatan Penunjang Bawas.....	75

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Tujuan Pemelajaran

Tujuan pemelajaran pada modul ini meliputi:

#### a. Tujuan Pemelajaran Umum

Setelah mempelajari modul Kebijakan Pengawasan ini, para peserta diharapkan dapat merumuskan kebijakan pengawasan di Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) tempatnya bekerja, sesuai dengan kebijakan pengawasan pada umumnya.

#### b. Tujuan Pemelajaran Khusus

Setelah mempelajari modul Kebijakan Pengawasan ini, para peserta diharapkan:

- (1) memahami konsep tentang kebijakan pengawasan;
- (2) memahami kebijakan pengawasan yang ada di beberapa negara;
- (3) memahami kebijakan pengawasan yang ada di Indonesia; dan
- (4) mampu merumuskan kebijakan pengawasan di APIP tempatnya bekerja, sesuai dengan kebijakan pengawasan pada umumnya.

### 2. Latar Belakang Perlunya Mempelajari Kebijakan Pengawasan

Auditor perlu mempelajari kebijakan pengawasan untuk dapat memenuhi Standar Audit Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (SA-APFP). SA-APFP sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Kepala BPKP No. SE-117/K/1985 terdiri dari lima standar. Standar kedua dari SA-APFP adalah Standar Koordinasi dan Kendali Mutu, terdiri dari tiga butir substandar, yakni:

- a. Rencana Induk Pengawasan (RIP) harus disusun oleh setiap APFP dengan memperhatikan GBHN dan Kebijakan Pengawasan Nasional;

- b. Koordinasi pengawasan antar-APFP harus dilakukan secara terus-menerus;
- c. Sistem kendali mutu yang memadai harus dimiliki oleh setiap APFP.

Memperhatikan butir pertama di atas, menjadi kewajiban bagi seluruh Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP: selanjutnya disebut APIP, Aparat Pengawasan Intern Pemerintah) untuk membuat RIP (Rencana Induk Pengawasan) sesuai dengan GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) dan Kebijakan Pengawasan Nasional. Sekalipun sejak era reformasi tidak ada lagi GBHN, namun dapat dipahami bahwa APIP dalam melakukan pengawasan harus memperhatikan dan mengacu pada kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Arah kebijakan tersebut berfungsi sebagai komitmen, arah yang ingin dicapai untuk menyejahterakan masyarakat. Sekalipun GBHN saat ini tidak ada lagi, secara hierarkis APIP tetap harus memperhatikan kebijakan-kebijakan pada peraturan-peraturan yang ada di atasnya.

Setelah memasuki era reformasi, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004 mengamanatkan agar, arah kebijakan penyelenggaraan negara periode 1999-2004 dituangkan dalam bentuk undang-undang. Memenuhi amanat ketetapan MPR tersebut, terbit Undang-Undang No 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas). Setelah Presiden dipilih langsung oleh rakyat, yaitu setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, Propenas pun tidak ada lagi. Sebagai acuan dalam melaksanakan pembangunan jangka menengah, Presiden menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 7 Tahun 2005 tentang, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004 – 2009. Dengan demikian, sekalipun GBHN tidak ada lagi, tetap ada peraturan penggantinya. Kewajiban APIP untuk melaksanakan pengawasan sesuai dengan GBHN dan Kebijakan Pengawasan Nasional, harus dimaknai agar APIP tetap berorientasi pada arah pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Pada saat ini, yang menjadi acuan pengawasan adalah kebijakan yang ditetapkan pada RPJM dan kebijakan pengawasan nasional yang ada. Hal ini tidak terlepas dari prinsip berorganisasi, bahwa manajemen pada tingkat yang lebih rendah harus melaksanakan kebijakan dan ketentuan yang ditetapkan oleh manajemen yang lebih tinggi. Hal ini dimaksudkan agar tujuan organisasi yang telah ditetapkan dapat direalisasikan. Kita mengetahui bahwa APIP adalah salah satu unsur dalam organisasi, sehingga berperan sebagai subsistem dari sistem organisasi pemerintahan secara keseluruhan. Organisasi pemerintah, pada dasarnya juga merupakan subsistem dari sistem kehidupan bernegara, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tujuan bernegara (NKRI) telah ditetapkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yakni “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Sehubungan dengan peran APIP sebagai subsistem dari sistem kehidupan bernegara, wajar jika SA-APFP menghendaki perlunya RIP disusun sesuai dengan GBHN dan Kebijakan Pengawasan Nasional. Tanpa adanya keselarasan antara RIP dengan arah kebijakan pembangunan dan Kebijakan Pengawasan Nasional, APIP dalam operasionalnya berpeluang untuk membuat kebijakan masing-masing yang sangat mungkin bertolak belakang, bahkan bertentangan dengan tujuan nasional. Oleh karena itu, sinkronisasi antara kebijakan pengawasan di tingkat APIP dengan kebijakan pengawasan tingkat nasional menjadi suatu keharusan. Sehubungan dengan hal tersebut, para auditor di semua APIP wajib mempelajari Kebijakan Pengawasan, agar mengetahui apakah kebijakan pengawasan yang ada telah sesuai dengan kebijakan di tingkat yang lebih tinggi. Jika kebijakan yang ada pada APIP tidak sesuai atau belum mendukung kebijakan yang lebih tinggi, auditor dapat memberikan saran untuk perbaikannya.

Dengan memahami kebijakan pengawasan nasional yang telah ditetapkan pemerintah, APIP dapat mengarahkan sasaran pengawasannya sesuai dengan prioritas pemerintah. Selanjutnya, APIP dapat mengidentifikasi secara jelas arah yang ingin dicapai, termasuk memperjelas tugas dan tanggung jawab masing-masing. Dengan demikian, memahami kebijakan pengawasan nasional merupakan hal yang penting untuk mewujudkan suatu pengawasan yang efisien dan efektif dalam rangka membantu pemerintah menjaga keselarasan, antara rencana kerja dengan pelaksanaannya.

### **3. Sistematika Penyajian**

Untuk memudahkan mempelajari modul kebijakan pengawasan ini, penulisan disusun dengan sistematika yang diharapkan mudah untuk dipahami. Pada Bab I sebagai pendahuluan, dibahas hal-hal yang mendasari perlunya modul kebijakan pengawasan. Dimulai dengan mengemukakan tujuan pembelajaran, latar belakang perlunya mempelajari kebijakan pengawasan, sistematika penyajian, metode pelatihan, dan diakhiri dengan pemahaman hubungan antara Kebijakan Pengawasan dengan Perencanaan Penugasan Audit.

Pada Bab II dibahas kerangka teoretis untuk memperkaya wawasan peserta, tentang berbagai hal yang berhubungan dengan kebijakan pengawasan. Pada bab ini dikemukakan berbagai pendapat dan hasil penelitian para ahli, dengan pembahasan: pengertian kebijakan, pengertian pengawasan, dan pengertian kebijakan pengawasan; dilanjutkan dengan konsep tentang pengawasan intern; kebijakan pengawasan untuk mengamankan kebijakan publik; pengawasan internal paradigma lama dan baru, serta hierarki kebijakan.

Agar para peserta memperoleh pengetahuan yang dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dalam penyusunan kebijakan pengawasan di instansinya, pada Bab III dibahas tentang kebijakan pengawasan di berbagai

negara, yakni di Amerika Serikat, di Korea Selatan, dan Malaysia. Bab IV dibahas kebijakan pengawasan di Indonesia; sejarah kebijakan pengawasan di Indonesia, struktur pengawasan di Indonesia, dan kebijakan pengawasan nasional APIP. Pada Bab V sebagai sesi terakhir dari pelatihan ini, diisi dengan latihan berupa diskusi untuk memberikan kesempatan, kepada para peserta melakukan curah pendapat tentang praktik kebijakan pengawasan di instansi masing-masing.

#### **4. Metode Pelatihan**

Metode penyampaian materi pada diklat ini adalah pendekatan *andragogi*, yakni pendekatan belajar orang dewasa. Peserta yang telah berada pada posisi manajerial yang telah banyak memiliki pengalaman, baik di bidang pelaksanaan audit maupun pada kegiatan manajemen lainnya, dipandang sebagai subjek pemelajaran. Dengan demikian, peserta diharapkan memberikan banyak masukan, terutama dalam menetapkan, mengimplementasikan, maupun mengevaluasi kebijakan pengawasan di instansinya. Sehubungan dengan hal tersebut, pelatihan ini menerapkan metode ceramah, curah pendapat, dan lebih banyak melakukan diskusi untuk mengevaluasi kebijakan pengawasan di instansinya dalam upaya melakukan perbaikan.

#### **5. Hubungan Kebijakan Pengawasan dengan Perencanaan Penugasan Audit .**

Di bagian terdahulu telah dibahas tentang kebijakan pengawasan yang intinya, agar APIP menyusun Rencana Induk Pengawasan (RIP) dan berpedoman pada Kebijakan Pengawasan Nasional yang ada. APIP perlu menjabarkan misi Kebijakan Pengawasan Nasional ke dalam Kebijakan Pengawasan instansinya, agar tujuan bernegara dapat direalisasikan secara lebih nyata. Kebijakan Pengawasan APIP merupakan dasar bagi Perencanaan Penugasan Audit. Selanjutnya, perencanaan penugasan audit

diimplementasikan sesuai dengan rencana pengawasan yang telah ditetapkan. Dengan demikian dapat dilihat bahwa kebijakan pengawasan, merupakan pedoman dalam penyusunan perencanaan penugasan audit bagi APIP. Pembahasan lebih mendalam tentang Perencanaan Penugasan Audit, disajikan sebagai salah satu mata diklat tersendiri pada Diklat Penjenjangan Auditor Pengendali Teknis.

## **BAB II**

# **KERANGKA TEORETIS**

### Tujuan Pemelajaran Khusus

Dengan mempelajari bab ini, peserta diharapkan memahami konsep tentang kebijakan pengawasan yang dikemukakan oleh para ahli.

#### **1. Pendahuluan**

Bab ini mengantarkan peserta memahami secara lebih dalam tentang pengertian kebijakan, pengertian pengawasan, dan pengertian kebijakan pengawasan dari beberapa ahli. Konsep tentang pengawasan intern dan kaitannya dengan pengamanan kebijakan publik, serta kebijakan pengawasan intern dengan paradigma baru juga dibahas pada bab ini, untuk memperkaya wawasan peserta tentang pengembangan peran pengawasan intern. Hierarki kebijakan juga disajikan untuk memahami pertalian antara kebijakan yang bersifat konsep, strategis, taktis, serta operasional.

#### **2. Pengertian Kebijakan, Pengawasan, dan Kebijakan Pengawasan**

Untuk menghindari terjadinya kesimpang-siuran tentang arti dan istilah pokok yang ada dalam modul ini, terlebih dahulu disampaikan pengertian tentang: Kebijakan, Pengawasan, dan Kebijakan Pengawasan.

##### **a. Pengertian Kebijakan**

Kamus Besar Bahasa Indonesia (1988) mengartikan "kebijakan" sebagai: (1) kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan; dan (2) rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu

pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; dan garis haluan. Atas dasar pengertian tersebut, dalam modul ini “kebijakan” adalah rangkaian konsep yang ditetapkan oleh manajemen sebagai garis besar atau pedoman dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Terry, “Kebijakan” adalah langkah yang bersifat luas, menyeluruh, lentur, dan dinamik yang ditetapkan oleh para manajer sebagai prioritas utama dalam upaya mencapai tujuan.<sup>1</sup> Dari pengertian ini dapat diketahui bahwa kebijakan merupakan langkah yang telah dipilih oleh manajemen, namun wilayahnya masih cukup luas sehingga harus diterjemahkan lebih lanjut ke dalam bentuk yang lebih tegas, yakni berbentuk keputusan-keputusan. Kebijakan merupakan petunjuk umum yang wajib dipedomani oleh para pelaksana. Mengingat wilayahnya yang masih luas, maka kebijakan perlu dinyatakan secara verbal, tertulis, dan lebih definitif sehingga bernilai sebagai petunjuk atau acuan dalam setiap kegiatan para pelaksana.

Sedangkan menurut Koontz, O'Donnell dan Weihrich, “kebijakan” adalah pedoman, pola pikir, dan tindakan yang wajib dijalankan sehingga mengharuskan para manajer memastikan bahwa para bawahan telah memahami, mengikuti, dan melaksanakannya.<sup>2</sup> Atas dasar pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa, kebijakan sebagai pedoman harus dipahami secara jelas oleh para bawahan atau manajemen yang lebih rendah. Kebijakan yang dapat dipahami akan membawa para pelaksana untuk mengikuti dan melaksanakannya secara konsisten, sehingga tujuan yang ditetapkan dapat dicapai. Risiko kebijakan yang tidak dipahami para pelaksana adalah, para pelaksana akan menafsirkannya sendiri-sendiri sehingga dapat menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan.

viii8787\_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Terry George R., *Principles of Management* (Ontario: Richard D. Irwin, Inc., 1977), h. 189.

<sup>2</sup> Koontz Harold, O'Donnell Cyril, dan Weihrich Heinz, *Management* (Tokyo: McGraw-Hill International Book Company, 1980), h. 164.

Dari tiga pengertian tentang kebijakan tersebut di atas dapat diambil suatu sintesis bahwa “kebijakan” adalah keputusan yang telah diambil oleh manajemen dan dijadikan sebagai pedoman bagi seluruh anggota organisasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya, agar tercapai tujuan yang telah ditetapkan.

#### **b. Pengertian Pengawasan**

Menurut Dessler, “pengawasan” (*controlling*) adalah menetapkan standar, membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan standarnya, dan selanjutnya mengambil langkah perbaikan yang diperlukan.<sup>3</sup> Definisi tersebut dipertegas dengan penjelasan bahwa lazimnya kegiatan pengawasan meliputi tiga tahap, yakni: (1) Menetapkan standar, tujuan, atau target; (2) Membandingkan hasil yang diperoleh dari suatu kegiatan dengan standarnya; dan (3) Mengambil langkah perbaikan yang diperlukan.<sup>4</sup>

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) mendefinisikan “pengawasan” sebagai seluruh proses kegiatan penilaian terhadap objek pengawasan dan atau kegiatan tertentu dengan tujuan untuk memastikan apakah pelaksanaan tugas, kegiatan, dan fungsi objek yang diawasi telah sesuai dengan yang telah ditetapkan (KepmenPAN Nomor: 19/1996 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya).

Menurut Root, pengawasan (*control*) didefinisikan ke dalam dua pengertian. Pertama, “pengawasan” diartikan sebagai pekerjaan “memverifikasi” atau mengetes tingkat validitas/keakuratan suatu percobaan. Pengertian pengawasan seperti ini sesuai dengan pengertian yang diberikan oleh Dessler tersebut di atas. Kedua, pengawasan diartikan sebagai pengendalian terhadap sesuatu, seperti pengendalian yang dilakukan oleh pemilik perusahaan terhadap perusahaannya. Pengertian pengawasan sebagai pengendalian seperti ini memunculkan istilah yang sangat terkenal di kalangan

---

ix8787

<sup>3</sup> Dessler Gary, *Management: Leading People and Organizations in the 21<sup>st</sup> Century* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1998), h. 10.

<sup>4</sup> *Ibid.*, h. 528.

auditor, yakni Pengendalian Intern (*intern control*) agar tujuan dapat direalisasikan secara ekonomis, efisien, dan efektif.<sup>5</sup>

Menurut Rittenberg, Schwieger, dan Johnstone, “pengendalian” merupakan bagian dari tatakelola yang baik bagi perusahaan. Perlunya tatakelola yang baik bagi perusahaan diawali oleh adanya pendelegasian wewenang dan tanggung jawab oleh pemegang saham kepada dewan direksi, yang selanjutnya terus didelegasikan kepada manajemen. Delegasi wewenang dan tanggung jawab tersebut menuntut adanya kewajiban bagi penerima delegasi untuk: (a) mengelola risiko yang mungkin terjadi; dan (b) akuntabel terhadap penggunaan aset yang dipercayakan kepadanya. Pada tahap awal, akuntabilitas tersebut hanya diwujudkan dengan penerbitan laporan keuangan tahunan. Belakangan ini, akuntabilitas juga diperlukan pada manajemen lembaga pemerintahan dengan menyampaikan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan dan laporan kinerja yang mengindikasikan hasil pengelolaan dan perlindungan atas aset-aset lembaga, melalui sistem pengendalian manajemen. Pengendalian manajemen sangat diperlukan karena setiap instansi menghadapi risiko dalam bentuk: (1) kegagalan dalam pencapaian tujuan; (2) adanya penyimpangan dalam penggunaan aset; dan (3) tidak akuratnya penyajian informasi keuangan.<sup>6</sup>

Definisi pengawasan menurut beberapa ahli tersebut di atas dapat diketahui bahwa pengawasan mempunyai dua pengertian, yakni (1) “pengawasan” sebagai aktivitas untuk mengetahui apakah pelaksanaan suatu kegiatan/hasilnya telah sesuai dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya untuk melakukan perbaikan; dan (2) “pengawasan” sebagai pengendalian agar tujuan dapat dicapai, dan aset yang digunakan terlindungi dengan baik.

---

x8787

<sup>5</sup> Root, Ateven J., *Beyond COSO Antern Control to Enhance Corporate Governance* (Toronto: John Wiley & Sons, Inc., 1998), hh. 24-25.

<sup>6</sup>Rittenberg, Larry E., Bradley J. Schwieger, dan Karla M. Johnstone, *Auditing a Business Risk Aproach* (United States: Thomson South-Western, 2008), h. 191.

### c. Pengertian Kebijakan Pengawasan

Atas dasar pengertian dari “kebijakan” dan “pengawasan” sebagaimana diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa “Kebijakan Pengawasan” adalah keputusan di bidang pengawasan yang diambil oleh manajemen dan dijadikan sebagai pedoman bagi seluruh anggota organisasi APIP dalam melaksanakan tugas-tugas pengawasannya. Maksud kata “manajemen” di sini adalah instansi atau pejabat yang mempunyai kewenangan, mengambil keputusan di bidang pengawasan. Instansi atau pejabat di bidang pengawasan, dalam hal ini adalah lembaga negara atau lembaga pemerintah seperti MPR, DPR, presiden, menteri, ketua lembaga pemerintah non-departemen (LPND), dan pemerintah daerah. Keputusan yang diambil atau ditetapkan oleh instansi atau pejabat tersebut dapat berupa ketetapan, undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan/peraturan presiden, keputusan/peraturan menteri/kepala LPND, dan pemerintah daerah, yang dalam konteks ini berada di bidang pengawasan. Keputusan tersebut secara formal merupakan produk hukum yang mempunyai kekuatan mengikat bagi seluruh unsur manajemen di bawahnya, bahkan bagi masyarakat pada umumnya.

### 3. Konsep tentang Pengawasan Intern

Konsep tentang pengawasan intern, belakangan ini mengalami perubahan paradigma yang cukup signifikan. Hal tersebut sesuai dengan perubahan yang terjadi di berbagai bidang, sebagai subsistem di luar subsistem pengawasan. Perubahan paradigma di bidang pengawasan intern, yaitu dari paradigma lama yang hanya sekedar menjadi *watchdog* (anjing penjaga) yang hanya mengarahkan pengawasannya, untuk menunjukkan kesalahan auditan lewat serangkaian kegiatan audit, berubah menjadi pemberi solusi atau saran perbaikan di bidang tata kelola dan sistem manajemen pemerintahan.

Perubahan tersebut telah terjadi karena adanya tuntutan lingkungan, yakni adanya perubahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan

bermasyarakat, bahkan perubahan di bidang konstitusi. Perubahan-perubahan tersebut menyangkut tuntutan kepatuhan hukum (*law enforcement*), tuntutan untuk hidup secara berkeadilan, rasa aman, kehidupan politik dan ekonomi serta kehidupan berbudaya.

Perubahan signifikan yang terjadi di negara kita belakangan ini adalah perubahan sistem demokrasi. Sekarang ini, Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini menempatkan *platform* politik Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota yang dituangkan dalam RPJM (rencana pembangunan jangka menengah) sebagai sumber kebijakan dan pengukuran akuntabilitas kinerjanya. Berkaitan dengan perubahan tersebut, sistem pengelolaan keuangan baik di tingkat pusat maupun daerah menerapkan anggaran keuangan berbasis kinerja. Kinerja yang dimaksud adalah tingkat keberhasilan pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang yang luas bagi daerah, untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Kedua undang-undang tersebut membawa konsekuensi bagi daerah untuk mengalokasikan dan mempertanggungjawabkan dana yang dimilikinya secara ekonomis, efisien, dan efektif dalam upaya meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.

Adanya perubahan tersebut, sudah tentu berpengaruh terhadap keberadaan setiap organisasi satuan kerja/unit kerja yang ada di lingkungan pemerintahan, termasuk aparat pengawasan internnya (APIP). Oleh karena itu, dalam menghadapi perubahan-perubahan ini APIP harus mampu menciptakan dan atau memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), terutama masyarakat, melalui produk yang dihasilkannya. Pada

intinya, pemerintah sangat membutuhkan panduan sistematis dalam setiap perancangan program dan pelaksanaannya.

Selama ini, kebijakan pengawasan yang ada cenderung masih mengarahkan pada audit yang berbasis keberadaan anggaran pada satuan kerja auditan. Pengawasan lebih mengarah pada menunjukkan kesalahan lewat serangkaian pemeriksaan saja, dengan maksud untuk mendapatkan temuan audit. Pengawasan seperti ini kurang dapat membantu manajemen tingkat tinggi dalam upayanya untuk dapat meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat. Kita tahu bahwa dalam melaksanakan berbagai program untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat tersebut, banyak kendala dan risiko yang secara potensial dapat menggagalkan program yang bersangkutan. Mengingat bahwa sistem mekanisme kerja, dan sumberdaya manusia aparat pelaksana pemerintah saat ini belum memadai, dengan sendirinya masih diperlukan pembenahan manajemen. Dalam hal ini APIP sebagai pengawas intern terpanggil untuk tampil ke depan memberikan bantuan bagi pembaharuan manajemen tersebut.

Menurut *The IIA (The Institute of Internal Auditors)*, “Pengawasan Intern” adalah pengawasan yang dilakukan secara independen (oleh unsur intern organisasi) melalui pemberian penjaminan secara objektif dan konsultasi yang ditujukan, untuk memberikan nilai tambah bagi peningkatan operasi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Untuk itu pengawasan intern harus menerapkan profesinya secara sistematis dalam mengevaluasi dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko, pengendalian, dan proses yang baik.

*(“Intern auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization's operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes”).<sup>7</sup>*

xiii8787\_\_\_\_\_

<sup>7</sup>*The Institute of Intern Auditors. Definition of Internal Auditing,*  
<http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/>

Pengertian Pengawasan Intern menurut *The IIA* tersebut senada dengan menurut Rancangan Peraturan Pemerintah Tahun 2007, tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang mendefinisikannya sebagai “seluruh proses kegiatan audit, revidi, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberi keyakinan yang memadai, bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan, secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.”

Dalam sistem pengawasan intern, praktik-paktik yang baik telah memunculkan paradigma baru berupa pengawasan intern yang sangat berbeda dengan konsep pengawasan tradisional. Dalam konsep pengawasan tradisional, fokus utamanya adalah menemukan kesalahan manajemen sebanyak mungkin. Keberhasilan pemeriksaan dilihat dari aspek kuantitas temuan yang diperoleh. Sementara, paradigma baru pengawasan intern mengacu pada dua hal pokok, yakni (1) audit dan konsultasi (*assurance and consulting*); dan (2) efektivitas pengelolaan risiko melalui audit berbasis risiko dan tata kelola proses yang baik (*governance processes*). Tanpa mengurangi makna konsep pengawasan tradisional, APIP dapat lebih meningkatkan pelayanannya kepada organisasi secara menyeluruh. Dengan paradigma baru, ukuran keberhasilan APIP bukan dari jumlah temuan, melainkan dari ukuran sejauh mana dapat membantu manajemen mengatasi permasalahan yang timbul. Permasalahan tersebut meliputi aspek pengelolaan risiko, kontrol, dan tata-proses yang baik yang pada akhirnya dapat membantu menangani masalah risiko. Salah satu risiko yang dihadapi organisasi adalah terjadinya praktik suap dan korupsi yang merugikan organisasi.<sup>8</sup>

Menurut Arens dan Loebbecke, “Pengawasan Intern” adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang berada di dalam suatu

xiv8787

---

<sup>8</sup> Gunadi, Eddie M., Chairman Forum for Corporate Governance in Indonesia (FCGI), *Menata Bank dengan Good Corporate Governance* (BEI NEWS Edisi 19 Tahun V, Maret-April 2004).

organisasi. Pengawas intern bertanggung jawab terhadap banyak hal, antara lain untuk melakukan audit terhadap ketaatan terhadap peraturan, untuk menangani pekerjaan-pekerjaan di luar bidang akuntansi, untuk melakukan audit operasional, dan ada pula untuk melakukan evaluasi terhadap sistem komputerisasi.<sup>9</sup>

Menurut Rittenberg, Schwieger, dan Johnstone, “Pengawasan Intern” (*internal audit*) adalah aktivitas yang dilakukan oleh suatu lembaga intern organisasi yang independen dan objektif dirancang untuk memberikan jasa penjaminan (*assurance*), konsultasi, dan untuk memberi nilai tambah bagi meningkatkan tatakelola yang baik, manajemen risiko, dan proses pengendalian.<sup>10</sup>

Perbedaan antara Peran Pengawasan Intern paradigma lama dengan paradigma baru dapat disajikan dalam bentuk gambar berikut:

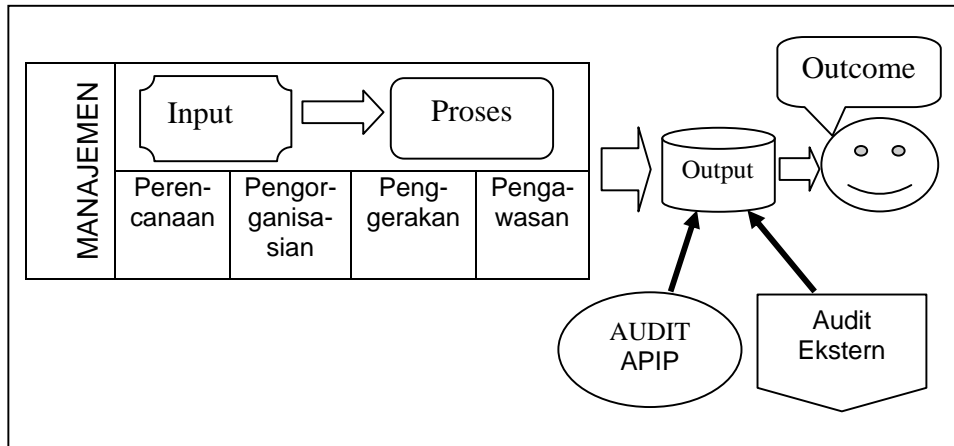
xv8787

---

<sup>9</sup> Arens, Alvin A. dan Loebbecke, James K., *Auditing an Integrated Approach*, eighth edition (New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Upper Saddle River, 2000), h.14.

<sup>10</sup> Rittenberg, Larry E., Bradley J. Schwieger, dan Karla M. Johnstone, *Auditing a Business Risk Approach* (United States: Thomson South-Western, 2008), h. 22.

**Gambar-2.1 Peran Pengawasan Intern Paradigma Lama**



Dari Gambar-2.1 diketahui bahwa hubungan operasional antara manajemen dan APIP seolah-olah terlepas, karena APIP hanya melakukan audit atas output atau hasil kerja manajemen. Audit atas output ini sama dengan yang dilakukan oleh auditor ekstern. Dengan demikian audit intern merupakan duplikasi terhadap pekerjaan audit ekstern. Di lingkungan instansi pemerintah, berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, audit ekstern dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Untuk merealisasikan suatu kegiatan atau proyek, manajemen merencanakan, mengorganisasikan, menggerakkan, dan mengawasi/mengendalikannya sendiri. Jika terdapat kekurangan dalam menetapkan input dan melakukan proses kegiatannya, maka risiko kegagalannya akan sangat tinggi. Output yang didapat dari pelaksanaan aktivitas manajemen tersebut terlanjur salah dan risiko ketidakekonomisan, ketidakefisienan, dan ketidakefektivan proyek terjadi. Dengan output yang terlanjur gagal tersebut, maka pengawasan yang dilakukan oleh APIP yang dimaksudkan untuk melakukan perbaikan menjadi kurang berfungsi.

Menurut Pickett, kondisi diatas itu disebut sebagai *Risk Champions* karena risiko yang ada di dalam organisasi belum dikelola dengan baik. Kondisi seperti ini terdapat di dalam pengelolaan organisasi secara tradisional, di mana instansi belum melakukan tindakan yang berarti dalam mengelola risiko. Pada tahap ini, auditor intern hanya diminta untuk membantu memberikan “tendangan awal” terhadap risiko yang muncul.<sup>11</sup> Temuan hasil audit yang diperoleh setelah kegiatan selesai dilakukan oleh manajemen (*post audit*), dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi atas penyimpangan yang terjadi, kurang memberikan kontribusi kepada manajemen karena penyimpangan sudah terlanjur terjadi.

Menurut Pickett, dilihat dari urutannya, tingkat kematangan penerapan manajemen risiko (*risk management maturity*) suatu organisasi dibedakan ke dalam empat tahap sebagai berikut: Tahap pertama: Risk Champions, organisasi tanpa manajemen risiko. Kondisi seperti ini tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan organisasi yang memerlukan adanya penanganan atas risiko secara terpadu. Hasil penelitian *The IIA (The Institute of Internal Auditors)* terkait dengan peran auditor intern menunjukkan:

- 1) Audit intern sebagai unsur pengendali organisasi harus berperan untuk mengidentifikasi dan menilai risiko manajemen, serta menguji rencana pembangunan secara objektif:
- 2) Tiga dari empat eksekutif perusahaan yang diteliti merasakan mendapat manfaat atas adanya pendayagunaan audit intern dalam hal:
  - a) Menjamin akuntabilitas keterlibatan individual dalam laporan keuangan dan operasi perusahaan
  - b) Menurunkan risiko terjadinya penyimpangan keuangan
  - c) Mengurangi kesalahan dalam operasi keuangan
  - d) Meningkatkan akurasi laporan keuangan
  - e) Menyajikan informasi yang lebih rinci

xvii8787\_\_\_\_\_

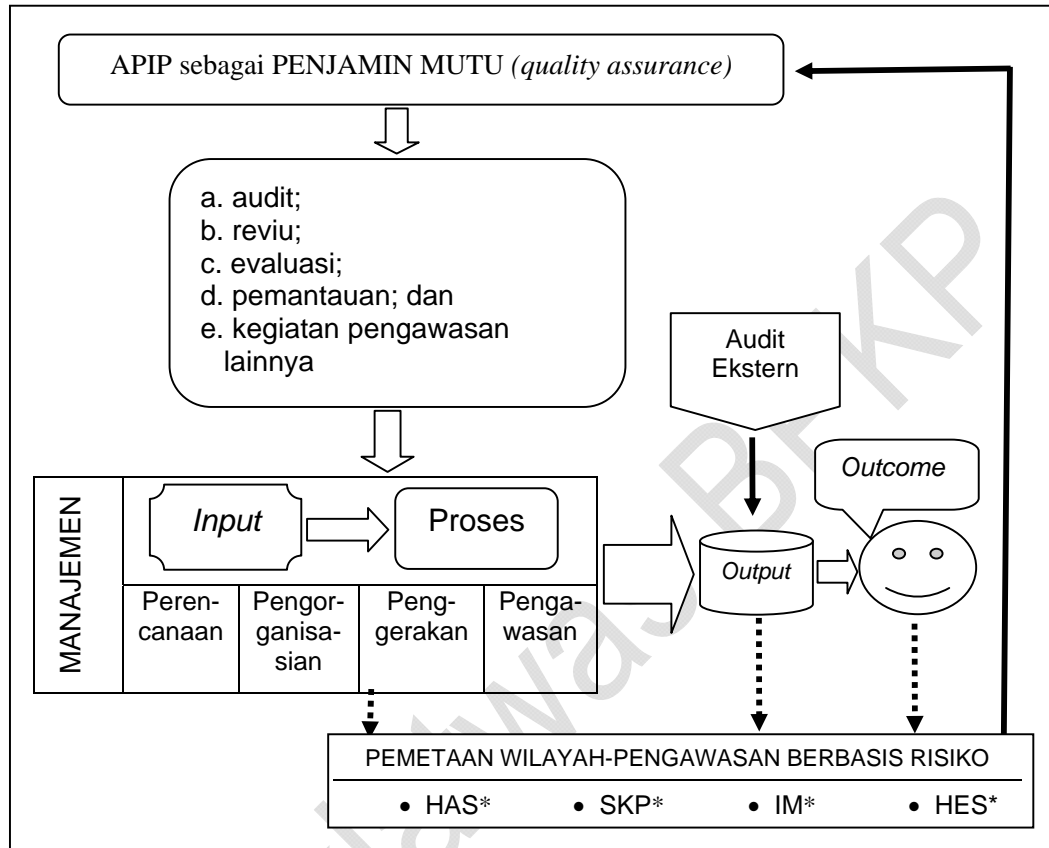
<sup>11</sup>Pickett, K.H. Spencer, *Audit Planning A Risk Based Approach* (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2006), hh. 4-5.

- f) Memperkuat pandangan investor terhadap perusahaan

Tahap kedua: Facilitator, organisasi telah berusaha membantu para pelaksana yang ada untuk mengenali dan menerapkan manajemen risiko perusahaan (*ERM, enterprise risk management*). Pada tahap ini organisasi telah memanfaatkan auditor untuk memfasilitasi manajemen risiko. Tahap ketiga: Advisory, di dalam organisasi telah terbangun manajemen risiko secara meyakinkan. Pada tahap ini auditor intern telah mampu memberikan jasa pelayanan, dalam bentuk konsultan terhadap lembaga yang memerlukannya. Rencana audit tahunan telah mengagendakan untuk memberikan layanan kepada lembaga auditan untuk menerapkan praktik usaha yang baik. Tahap keempat: Assurance, organisasi telah mampu menjamin adanya mutu pelayanan yang bebas risiko. Pada tahap ini, pengawas intern berdasar pengujian bukti-bukti secara independen atas: penerapan manajemen risiko; unsur pengendalian; dan proses tatakelola yang baik, telah mampu memberikan pernyataan bahwa organisasi telah aman dan terbebas dari risiko yang mungkin ada.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, peran pengawasan intern dapat digambarkan sebagai berikut,

**Gambar-2.2 Peran Pengawasan Intern Paradigma Baru**



\*Catatan:

- HAS = Hasil Audit Sebelumnya
- SKP = Survei Kepuasan Pelanggan
- IM = Informasi Masyarakat
- HES = Hasil Evaluasi *Stakeholder*

Dari Gambar-2.2 diketahui bahwa hubungan operasional antara manajemen dan APIP tidak terlepas, karena APIP berperan sebagai pendamping manajemen. Jasa dari APIP kepada manajemen dapat diberikan pada setiap tahapan kegiatan, mulai perencanaan, pengorganisasian, pergerakan, dan pengawasan. Ditinjau dari sudut lain, kontribusi APIP diberikan kepada manajemen sejak dari penetapan standar *input*, *process*, *output*, hingga *outcome*. Dengan peran APIP sejak tahap awal tersebut, diharapkan potensi penyimpangan dapat diminimalkan, karena risiko yang

mungkin terjadi telah dapat diantisipasi dan segera dapat dicarikan pencegahannya. Jasa dari APIP, sebagaimana nampak pada Gambar-2.2 dapat diberikan dalam bentuk:

- a. audit;
- b. reuiu;
- c. evaluasi;
- d. pemantauan; dan
- e. kegiatan pengawasan lainnya

Kegiatan audit, reuiu, evaluasi, pemantauan, dan pengawasan lainnya tersebut merupakan kegiatan yang berkaitan langsung dengan penjaminan mutu (*quality assurance*).

“Audit” adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar audit untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Audit dapat mengarah pada peningkatan aspek 3E (ekonomis, efisien, dan efektif), audit investigatif, dan audit pelayanan instansi kepada masyarakat.

Audit 3E dapat dilakukan dalam bentuk Audit Operasional, Audit Kinerja, Audit Komprehensif dan audit lainnya yang diarahkan untuk meningkatkan keekonomisan, keefisienan, dan keefektifan operasi instansi dalam merealisasikan tujuannya. Dari audit 3E ini dapat diketahui kelemahan dan atau penyimpangan operasi pada instansi yang diaudit, sehingga APIP dapat memberikan rekomendasi untuk memperbaikinya. Dalam audit 3E, biasanya juga dilakukan audit ketaatan operasi instansi terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan intern yang ada. Perlu diperhatikan bahwa untuk audit ketaatan ini, auditor tidak hanya memperhatikan kesesuaian pelaksanaan dengan peraturan/kebijakan secara formal tertulis, melainkan harus diperhatikan jiwa dari peraturan yang bersangkutan. Hal ini perlu diperhatikan karena dalam kenyataannya banyak terjadi laporan pertanggungjawaban

instansi yang secara formal telah sesuai dengan peraturan/kebijakan yang ada, namun kenyataannya terdapat pengaturan yang tidak sehat sehingga bertentangan dengan maksud tujuan 3E. Audit 3E dilakukan baik untuk anggaran pendapatan maupun anggaran belanja instansi. Audit investigatif mengarah pada pembuktian telah terjadinya tidak pidana/perdata yang mengandung unsur KKN, yakni audit khusus yang ditujukan untuk membuktikan dugaan tentang adanya unsur pidana/perdata, yang merugikan keuangan/perekonomian negara. Audit ini harus dilakukan, baik sebagai pengembangan hasil audit 3E, hasil pemantauan SPM, informasi masyarakat, maupun atas dasar berita di media massa.

Audit Pelayanan Masyarakat dilakukan untuk meyakinkan bahwa instansi auditan, telah memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik. Untuk ini auditor dapat melakukan konfirmasi kepada para pelanggan instansi tentang praktik-praktik pelayanan yang diterimanya. Pelayanan yang baik, cepat dan murah merupakan kewajiban bagi instansi auditan. Di sektor publik, keberadaan instansi pada dasarnya dimaksudkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Audit pelayanan lebih mengarah pada dicegahnya eksekusi birokrasi yang cenderung mempersulit pelayanan, dengan maksud mendapatkan imbalan secara tidak resmi.

“Reviu” adalah penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan. APIP diharapkan jasanya untuk melakukan Reviu Laporan Keuangan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, mengatur bahwa Presiden wajib menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) kepada DPR. Kewajiban serupa juga berlaku bagi Gubernur/Bupati/Walikota kepada DPRD. Laporan keuangan yang disampaikan oleh Presiden meliputi seluruh keuangan APBN, yang merupakan gabungan dari laporan keuangan kementerian dan lembaga. Begitu pula laporan

keuangan daerah, merupakan gabungan dari laporan keuangan seluruh satuan kerja perangkat daerah. APIP mempunyai kontribusi dalam menyiapkan laporan keuangan tersebut, agar sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan sebagai acuan dalam penyusunannya, yakni dengan melakukan reviu sebelum diperiksa oleh BPK. Reviu tersebut dimaksudkan agar laporan keuangan memperoleh opini wajar tanpa pengecualian.

“Evaluasi” adalah rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan, dan menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan. Sedangkan yang dimaksud dengan “pemantauan” adalah proses penilaian kemajuan suatu program atau kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan pengawasan lainnya antara lain berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan dan pelatihan pengawasan, pembimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan, dan pemaparan hasil pengawasan.

Untuk dapat memberikan jasa sebagaimana diuraikan di atas, APIP terlebih dahulu melakukan pemetaan wilayah pengawasan yang berada dalam lingkup tugasnya. Pemetaan harus dilakukan berbasis risiko, yang berarti bahwa urutan prioritas yang harus ditangani oleh APIP ditetapkan berdasarkan risiko yang mungkin timbul. Bahan yang dapat digunakan untuk melakukan pemetaan dapat diperoleh melalui: (1) Hasil Audit Sebelumnya; (2) Survei Kepuasan Pelanggan; (3) Informasi Masyarakat; dan atau (4) Hasil Evaluasi *Stakeholder*.

Dengan berperannya APIP sebagaimana dimaksud dalam paradigma baru, instansi yang diaudit diharapkan tidak banyak menyimpang dari yang seharusnya. Hal ini terjadi karena APIP telah berperan secara aktif sejak awal, yakni sejak tahap perencanaan sampai dengan tahap pengawasannya. Jika hasil yang diperoleh (*output*) tidak menyimpang dari yang diharapkan, maka tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai dengan baik secara ekonomis, efisien, dan efektif. Dengan hasil seperti ini, auditor ekstern tidak akan banyak

menemukan permasalahan dan opini atas laporan keuangan yang disampaikan oleh manajemen menjadi WTP (wajar tanpa pengecualian).

#### **4. Kebijakan Pengawasan untuk Mengamankan Kebijakan Publik**

Kebijakan Pengawasan adalah keputusan di bidang pengawasan yang harus dipedomani oleh seluruh anggota APIP, dalam melaksanakan tugas-tugas pengawasan. APIP merupakan unsur dari pemerintah, maka kebijakan pengawasan termasuk kategori kebijakan publik. Dengan demikian kebijakan pengawasan harus diarahkan untuk dapat merealisasikan tujuan nasional.

Dalam perjalanannya, pembangunan selalu mendapat gangguan dalam berbagai bentuk, antara lain berupa pemborosan, penyelewengan, pencurian, penggelapan, korupsi, kolusi, nepotisme, dan sebagainya. Sumardjan mengatakan bahwa korupsi berdampak sangat buruk terhadap perekonomian dan pembodohan masyarakat, karena orang tidak dapat lagi membedakan mana yang benar dan tidak benar, mana yang adil dan tidak adil. Korupsi yang berkepanjangan membuat rakyat tidak lagi memercayai kredibilitas aparat dan lembaga pemerintahan. Dalam pandangan Sun Yan, ahli politik Asia dari *City University of New York*, korupsi merusak dan menimbulkan demoralisasi, keresahan sosial dan keterasingan politik. Bank Dunia menegaskan bahwa korupsi menggerogoti pembangunan, mengabaikan aturan hukum, dan melemahkan landasan kelembagaan ekonomi. Dampak jelek korupsi terutama diderita oleh kaum miskin yang semakin tidak mampu meningkatkan kehidupannya. Meluasnya korupsi berdampak pada melemahnya pertumbuhan ekonomi, karena menurunkan minat negara-negara donor yang akan memberikan bantuan dan menggoyahkan kepercayaan investor asing untuk menanamkan modalnya.<sup>12</sup>

Dunn, Jones, Friedman, dan penulis terkemuka lain membahas kebijakan (*policy*) dalam hubungannya dengan keputusan pemerintah. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa pemerintahlah yang mempunyai wewenang

xxiii8787\_\_\_\_\_

<sup>12</sup> Selo Sumardjan, *Akar Masalah Korupsi: Budaya atau Struktur?*  
[http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi4/4berita\\_4.html](http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi4/4berita_4.html)

dan atau kekuasaan, untuk mengarahkan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itulah, kebijakan yang diambil oleh pemerintah berhubungan dengan urusan pemerintahan. Kata “publik” terjemahan dari “*public*”, dalam bahasa Indonesia berarti *pemerintah, masyarakat, atau umum*.<sup>13</sup>

Young dan Quinn mengemukakan beberapa konsep kunci tentang kebijakan publik sebagai berikut:<sup>14</sup>

- 1) Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik, dan finansial untuk melakukannya;
- 2) Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat;
- 3) Kebijakan publik biasanya bukan berupa keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak;
- 4) Kebijakan publik umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial;
- 5) Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebagai janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan sebagai kebijakan publik dibuat oleh sebuah badan pemerintah atau oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Menurut Wikipedia Indonesia, Kebijakan Publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, maka kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik untuk bertindak atas nama rakyat. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik adalah pelayanan publik

---

xxiv8787

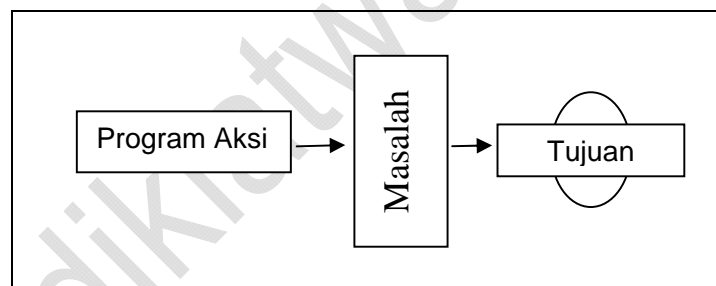
<sup>13</sup> Abidin, Zainal Said, *Kebijakan Publik* (Jakarta: Tim Penerbit Yayasan Pancur Siwah, 2002), h. 15.

<sup>14</sup> Suharto, Edi, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Edisi Revisi (Bandung: Penerbit CV Alfabeta Bandung, 2005), hh. 44-45.

untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Dengan demikian, negara mempunyai kewajiban untuk menyeimbangkan antara tugas pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi. Keseimbangan juga diperlukan untuk berbagai kelompok dalam masyarakat yang mempunyai berbagai kepentingan. Seluruh kebijakan publik harus dilakukan dalam rangka memenuhi amanat konstitusi.<sup>15</sup>

Abidin mengemukakan bahwa salah satu ciri penting dari kebijakan adalah *goal oriented*. Artinya, suatu kebijakan dibutuhkan karena ada tujuan yang hendak dicapai. Jika tidak ada tujuan, tidak perlu ada kebijakan. Dengan demikian kebijakan merupakan alat atau cara untuk memecahkan masalah yang sudah ada. Masalah merupakan gangguan atau hambatan dalam mencapai tujuan.<sup>16</sup> Dalam hal ini masalah terletak di antara program aksi dengan tujuan yang hendak dicapai, yang dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar-2.3 Program Aksi-Tujuan**



Dari beberapa pengertian tentang kebijakan publik tersebut di atas, dapat disintesis bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan kewajiban, untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, termasuk keputusan untuk mengambil hak menarik pajak dan retribusi.

xxv8787\_\_\_\_\_

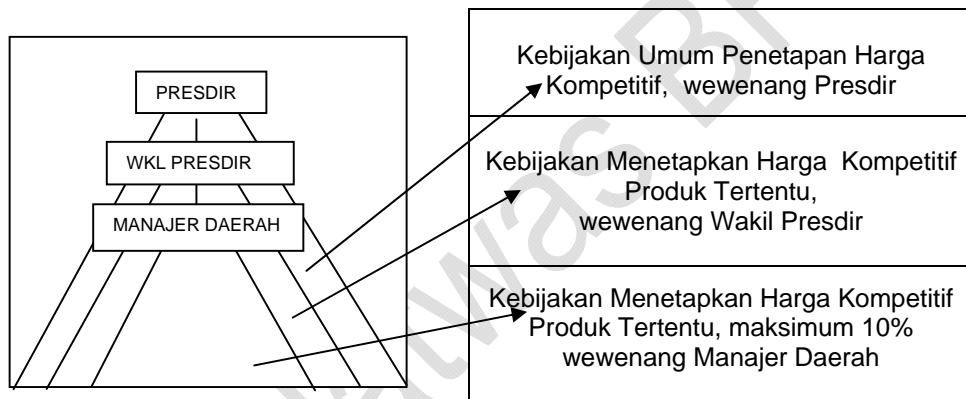
<sup>15</sup> Wikipedia Indonesia, *Ensiklopedia Bebas Berbahasa Indonesia*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan publik>

<sup>16</sup> Abidin, Said Zainal, *Ibid.*, hh. 101-102

## 5. Hierarki Kebijakan

Menurut Koontz, O'Donnell dan Wehrich, kebijakan mempunyai hierarki berdasarkan tingkatan kewenangan manajemen atau pelaksana yang bersangkutan. Semakin tinggi posisi seseorang dalam organisasi, kebijakannya lebih bersifat umum. Sebaliknya, semakin rendah posisinya, kebijakannya semakin mengarah ke operasional.<sup>17</sup> Hierarki kebijakan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar-2.4 Hierarki Kebijakan Bidang Bisnis**



Pendapat Koontz, O'Donnell dan Wehrich tersebut juga dapat diaplikasikan di bidang pemerintahan. Tata urutan kewenangan dari setiap instansi pemerintah harus mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut: UUD 1945, Ketetapan MPR/Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Keputusan/Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Di tingkat operasional pemerintah pusat, Keputusan/Peraturan Presiden ditindaklanjuti dengan keputusan/peraturan menteri dan keputusan/peraturan aparat di bawahnya. Demikian juga di tingkat daerah, Peraturan Daerah ditindaklanjuti dengan keputusan dan atau peraturan gubernur/bupati/walikota dan keputusan/peraturan aparat di bawahnya sesuai dengan kewenangannya.

xxvi8787

<sup>17</sup> Koontz, *Ibid.*, h. 164.

Keharusan adanya keselarasan dan konsistensi kebijakan dari hierarki yang paling atas hingga paling bawah tersebut, dimaksudkan agar kebijakan yang lebih rendah tidak menyimpang dari kebijakan yang telah ditetapkan pada hierarki yang paling atas. Penetapan kebijakan, pada dasarnya tidak berhenti pada tingkat manajerial, melainkan berlanjut hingga ke tingkat pelaksana. Perbedaan antara kebijakan tingkat atas dan tingkat pelaksana adalah bentuk dan pengaruh yang ditimbulkan oleh kebijakan yang diambilnya.

Pada posisi paling atas, kebijakan yang diambil berdampak sangat luas hingga dapat dirasakan ke tingkat pelaksana, bahkan hingga ke para pelanggan. Semakin ke bawah tingkatan manajerialnya, semakin kecil kewenangan membuat kebijakan, yakni hanya terkait dengan kewenangan organisatorisnya. Pada contoh di atas (Gambar-2.4), Presdir (Presiden Direktur) suatu perusahaan berwenang menetapkan kebijakan umum dalam penetapan harga kompetitif. Wakil Presdir yang berada di bawah Presdir, kewenangannya lebih fokus pada kebijakan menetapkan harga hanya untuk produk tertentu, tidak untuk seluruh produk. Selanjutnya, kewenangan manajer daerah yang berkaitan dengan penetapan harga kompetitif hanya terbatas pada produk tertentu dengan kisaran harga maksimum 10%.

Pada tingkat pelaksana, kebijakan yang diambil hanya dalam bentuk bagaimana pelaksana tersebut dapat merealisasikan tugas-tugas yang ada padanya. Kebijakan tingkat pelaksana hanya mempunyai pengaruh yang sangat kecil, yakni pada fase pekerjaan yang secara langsung berhubungan dengan pelaksana yang bersangkutan. Namun harus disadari bahwa seluruh unsur dalam organisasi, termasuk pelaksana di tingkat yang paling bawah pun merupakan unsur dari sistem. Dengan demikian betapa pun kecilnya pengaruh dari kebijakan yang diambil para pelaksana akan mewarnai tingkat keberhasilan dalam merealisasikan tujuan organisasi.

Berhubungan dengan hierarki kebijakan di lingkungan APIP untuk mendukung kinerja pemerintahan di bawah presiden, Didi Widayadi ( Kepala BPKP) memaparkan *konfigurasi domain pengawasan akuntabilitas pengelolaan*

keuangan negara melalui matriks tentang siapa-melakukan-apa sebagai berikut,

**Gambar-2.5 Konfigurasi Domain Pengawasan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara**

Presiden NKRI								
Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara ↑ Laporan Keuangan dan Kinerja	Siapa Melakukan Apa (objek)	Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)						
	Fungsi Pengawasan	Kategori	Ruang Lingkup	Tujuan	Kompensasi (KSA)*	APIP	SIM PIP PASSs*	↓ Back Up -Teknis -SDM -Dana
	Bendahara Umum Negara (BUN)	Strategis	Nasional (Kasus Besar/Big Fish)	Akuntabilitas Presiden	Aktnsi & Manaj (75%)	BPKP	COSO SISDAL RISIKO	
	Menteri & Lembaga	Taktis	K/L & Prov (Kasus Regional)	Akuntabilitas Menteri		Itjen Ittama Inspektorat	- Ling Pengendalian - Penil Risiko - Aktivitas Pengendalian - Sistem Informasi & Kmunikasi Akuntansi	
Berjenjang Gubernur Bupati Walikota	Teknis	PemKab PemKot (kasus sektoral daerah)	Akuntabilitas - Gubernur - Bupati - Walikota	(25%) Disiplin Ilmu Lain		Inspektorat Bawasda	- Pemantauan	

\* KSA = Knowledge, Skill, Attitude  
PASSs = President Accountability Systems

Dari Gambar-2.5 diketahui bahwa wewenang pengambilan kebijakan pengawasan di lingkungan APIP dapat dikelompokkan menurut hierarkinya. Pada tingkat Bendahara Umum Negara (BUN) yang lingkupnya meliputi peredaran keuangan secara nasional, kategori hierarkinya adalah strategis. Oleh karenanya tujuan pengawasan harus mengarah pada akuntabilitas presiden. Pada lingkup nasional tersebut, tingkat risikonya juga berdampak luas dan nasional, sehingga kasus-kasus yang ada termasuk kategori besar (sering dikenal dengan *big fish*), fungsi pengawasannya dilakukan oleh BPKP

karena BPKP mempunyai tugas pokok dan fungsi sebagai auditor tingkat presiden. Selanjutnya, pada tingkatan yang lebih rendah, yakni pada tingkat kementerian dan lembaga, kebijakannya termasuk kategori taktis. Pada tingkatan ini, tujuan pengawasannya harus diarahkan untuk dapat meningkatkan akuntabilitas Menteri/Pimpinan Lembaga dan Provinsi (untuk kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan). Pada jenjang ini, kasus-kasus yang ada termasuk kasus regional. Pelaksana pengawasan yang relevan adalah Inspektorat Jenderal Departemen (Itjen), Inspektorat Utama (Ittama) atau Inspektorat pada lembaga yang bersangkutan. Selanjutnya, pada tingkat daerah, yakni pemerintah provinsi, kabupaten, dan walikota, kebijakan yang ada termasuk kategori teknis. Pada tingkat ini tujuan kebijakan pengawasannya harus diarahkan untuk dapat meningkatkan akuntabilitas Gubernur/Bupati/Walikota. Pelaksana pengawasan yang relevan adalah Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) atau Inspektorat Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

## BAB III

# KEBIJAKAN PENGAWASAN DI BEBERAPA NEGARA

### Tujuan Pemelajaran Khusus

Dengan mempelajari bab ini, peserta diharapkan mampu memahami konsep tentang kebijakan pengawasan yang ada di beberapa negara.

Pada bab ini disampaikan kondisi kebijakan pengawasan di Amerika Serikat, Korea Selatan dan Malaysia. Pada dasarnya, kebijakan pengawasan di tiap negara disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing, terutama disesuaikan dengan sistem pemerintahan yang berlaku di negara yang bersangkutan dan sistem perbendaharaannya. Dengan mengetahui kondisi sistem dan kebijakan pengawasan di negara-negara tersebut, diharapkan para peserta memperoleh pengetahuan yang dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dalam penyusunan kebijakan pengawasan di instansinya.

**Tabel-3.1 Peringkat PDB dan PDB/kapita 4 Negara dari 194 Negara di Dunia Menurut Kemampuan Daya Beli (PPP, purchasing power parity) versi *cia world factbook*<sup>18</sup>**

Negara	Jml Penduduk (juta jiwa)	PDB Total		PDB/kapita	
		US\$(juta)	Peringkat	US\$	Peringkat
Amerika Serikat	298	12,980,000	1	43,500	6
Korea Selatan	49	1,180,000	11	24,200	34
Malaysia	24	308,800	33	12,700	59
Indonesia	246	935,000	15	3,800	123

xxx8787—

<sup>18</sup> Wikipedia Indonesia, ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia, *Map of countries by GDP (PPP) per capita for the year 2006*. Source: IMF (April 2007)

## 1. Kebijakan Pengawasan di Amerika Serikat<sup>19</sup>

### a. Gambaran Umum Pemerintahan Amerika Serikat

Amerika Serikat adalah Negara Republik Federasi berdasarkan konstitusi dengan tradisi demokrasi yang kuat, berasal dari koloni Inggris yang merdeka pada tahun 1776. Ibukota negaranya adalah Washington DC, pemerintahannya terdiri dari 50 negara bagian (*states*) dan satu distrik, *District of Columbia*. Amerika Serikat merupakan negara adi kuasa di dunia. Sekalipun pada awalnya Amerika Serikat mempunyai pertumbuhan yang paling stabil, pengangguran dan inflasi yang rendah, dan kemajuan teknologinya cepat. Namun pada tahun 2008 terjadi krisis keuangan di AS, sehingga berdampak pada besarnya defisit anggaran AS tahun itu meningkat dari US\$ 10,6 triliun menjadi sekitar US\$ 11,3 triliun.<sup>20</sup> Jumlah penduduk AS diperkirakan 293.027.571 jiwa (data 2004).

Badan legislatifnya berbentuk Kongres Dua Kamar (*bicameral congress*) yang terdiri atas Senat (*Senator*) dan *the House of Representatives* (mirip DPR kita). Senat memiliki masa jabatan 6 tahun, beranggotakan 100 orang (2 orang tiap negara bagian) yang sepeertiganya berganti tiap dua tahun, sedangkan *the House of Representatives* beranggotakan 435 orang hasil pemilihan langsung melalui pemilihan umum. Seluruh anggota legislatif, baik yang berada di Senat maupun *the House of Representatives* berasal dari dua partai, yakni *Democratic Party* dan *Republican Party*.

Presiden Amerika Serikat dibantu oleh kabinet yang terdiri wakil presiden dan 15 kepala departemen. Selain departemen, presiden juga dibantu oleh lembaga-lembaga pembantu kabinet (*cabinet rank members*). Lembaga pembantu kabinet yang ada saat ini adalah: *the Vice President, Office of*

xxxi8787

<sup>19</sup> BPKP, Puslitbangwas, *Sistem Pengawasan Nasional Amerika Serikat* (2005)

<sup>20</sup> Kristanto Hartadi, *Saatnya Kembali ke Sistem Koperasi?* Sinar Harapan 06 Oktober 2008, [http://groups.google.co.id/group/keluarga-cinta-damai/browse\\_thread/thread/2668747d618afdb9?hl=id&ie=UTF-8&q=defisit+anggaran+obama+US+%24+amerika+serikat+2009+krisis+keuangan+global](http://groups.google.co.id/group/keluarga-cinta-damai/browse_thread/thread/2668747d618afdb9?hl=id&ie=UTF-8&q=defisit+anggaran+obama+US+%24+amerika+serikat+2009+krisis+keuangan+global)

*Management and Budget Director, President's Chief of Staff, United States Trade Representative, dan Office of National Drug Control Policy.*

Sistem hukum yang berlaku adalah sistem peradilan federal berdasarkan pada Hukum Rakyat Inggris (*English Common Law*). Tiap negara bagian memiliki sistem hukum sendiri yang unik, sesuai dengan karakteristik negara bagian yang bersangkutan, kecuali Louisiana yang menggunakan Hukum Rakyat Inggris. Badan-badan peradilan terdiri atas: (a) mahkamah agung (*supreme court*), (b) pengadilan banding, (c) pengadilan tingkat distrik, dan (d) pengadilan negara bagian.

Untuk kepentingan manajemen intern, para pimpinan program dan layanan data wajib menyelenggarakan informasi keuangan, untuk dapat memenuhi kebutuhan dalam mengelola program secara efektif. Ketentuan tersebut meliputi antara lain sebagai berikut:

- Kewajiban bagi setiap instansi pelaksana untuk mengevaluasi dan melaporkan kecukupan sistem pengendalian intern untuk keperluan akuntansi dan administrasi lainnya. Hal ini diatur dalam *Federal Managers Financial Integrity Act of 1982*.
- Kewajiban bagi setiap instansi pelaksana untuk menyampaikan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit, untuk meyakinkan ketaatannya pada standar akuntansi keuangan yang berlaku. Hal ini diatur dalam *Chief Financial Officers Act of 1990*.
- Kewajiban bagi pemerintah untuk menyampaikan laporan keuangan tahunan secara menyeluruh yang telah diaudit, yakni laporan konsolidasi atas kegiatan program dan data kinerja keuangan. Hal ini diatur dalam *Government Management Reform Act 1994*.
- Kewajiban dilakukan audit atas laporan keuangan instansi federal termasuk penilaian, apakah secara substansi sistem manajemen keuangan instansi telah memenuhi ketentuan yang diatur dalam: *federal management systems, federal accounting*, dan buku besar pemerintahan Amerika Serikat pada

tingkat instansi. Hal ini diatur dalam *Federal Financial Management Improvement Act of 1996*.

#### **b. Lembaga Pengawasan Ekstern Pemerintah**

Lembaga pengawasan untuk pemerintah federal Amerika Serikat secara keseluruhan adalah GAO (*Government Accountability Office*, tadinya *Government Accounting Office*) yang bertanggung jawab kepada Kongres. Ruang lingkup pekerjaannya mencakup semua kegiatan yang dilakukan pemerintah federal dan keterlibatan negaranya di mana pun berada, di seluruh dunia. Lembaga ini bertugas membantu pemerintah agar mampu bekerja lebih baik untuk kepentingan seluruh warga negaranya. GAO adalah lembaga pemerintah yang independen, nonpartisan, dan bekerja untuk Kongres. Kewenangan GAO adalah: (a) memberikan informasi dan pendapat kepada Kongres mengenai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang dilakukan oleh jajaran instansi pemerintah federal; dan (b) memberikan rekomendasi perbaikan pelaksanaan kegiatan kepada pemerintah. Pada intinya, GAO mengupayakan agar pemerintah akuntabel terhadap rakyat Amerika Serikat.

Jenis pengawasan yang dilakukan oleh GAO adalah:

- Mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah;
- Mengaudit kelayakan efisiensi dan efektivitas kegiatan instansi pemerintah dalam membelanjakan dana-dana pemerintah federal;
- Menginvestigasi kebohongan (*allegations*) yang melanggar hukum dan kegiatan yang tidak seharusnya; dan
- Membuat pernyataan keputusan hukum dan memberikan pendapat di bidang keuangan.

### c. Lembaga Pengawasan Intern Pemerintah

Lembaga pengawasan intern pemerintah federal terdapat pada setiap departemen yang diberi nama Inspektorat Jenderal (*the office of inspector general*), berada langsung di bawah menteri atau kepala agensi. Inspektorat Jenderal memiliki kewenangan untuk:

- Meminta seluruh catatan dan bahan yang ada pada instansi pelaksana;
- Melakukan audit, investigasi, inspeksi, atau reviu yang dipandang perlu dan menerbitkan laporannya;
- Menerima pengaduan dan melindungi sumber informasi;
- Mengangkat pegawai, ahli, konsultan, dan melakukan pengadaan barang/peralatan/jasa yang dibutuhkan;

Inspektorat Jenderal dipimpin oleh seorang inspektur jenderal yang diangkat oleh presiden setelah mendapatkan rekomendasi oleh Senat. Laporan hasil kegiatannya disampaikan kepada menteri atau kepala agensi. Proses pengawasan masing-masing inspektorat jenderal sangat beragam berkaitan dengan tujuan, tugas, dan fungsi instansi yang diawasi. Berdasarkan undang-undang yang mengaturnya, bidang tugas inspektorat jenderal meliputi:

- Melaksanakan pengawasan melalui audit dan investigasi;
- Membangun kepemimpinan dan koordinasi;
- Mendorong keekonomisan, keefisienan, dan keefektifan pelaksanaan program dan operasional instansi pemerintah federal;
- Mencegah dan mendeteksi kecurangan (*fraud*) dan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan program dan operasional instansi;
- Melakukan pengawasan ditujukan untuk memberi informasi lengkap kepada menteri/pimpinan lembaga dan Konggres mengenai masalah atau kelemahan, rekomendasi, dan tindak lanjut yang telah dilakukan oleh instansi yang diawasi.

- Menyerahkan laporan hasil audit, hasil evaluasi, hasil *peer audit*, dan hasil kesaksian hukum untuk setiap kali melakukan kegiatan tersebut, serta laporan tengah tahunan tentang kegiatan yang dilakukannya kepada Konggres melalui Menteri Keuangan.

#### **d. Lembaga Pengawasan Lembaga Daerah**

Sesuai dengan jumlah negara bagian sebanyak 50 dan satu distrik, di Amerika Serikat terdapat 51 lembaga audit yang diberi nama *State Auditing Agencies* atau *the State Auditor's Office*. Lembaga audit tersebut membantu pemerintah agar bersifat terbuka, ekonomis, efisien, efektif, dan akuntabel terhadap warga negaranya dengan melakukan audit secara independen, akurat, dan tepat waktu. Dalam melakukan audit, lembaga ini bekerja sama dengan para pejabat pemerintahan, kantor-kantor akuntan publik (*CPA firms*), dan para warga negara yang berusaha mencari informasi, serta menangani isu-isu yang semuanya ditujukan agar pemerintah bekerja lebih baik bagi warga negaranya. Legalitas hukum yang mengatur kedudukan *State Auditing Agencies* di setiap negara bagian berbeda-beda, ada yang berada di bawah pemerintah atau di bawah legislatif.

Pada umumnya, *State Auditing Agencies* memberikan pelayanan dalam mencegah terjadinya kesalahan manajemen keuangan, kecurangan, dan penyalahgunaan aset oleh para penyelenggara pemerintahan, melakukan audit investigatif, memberikan pendapat secara independen, memberikan rekomendasi atas pelaksanaan operasi pemerintah, serta memberikan layanan teknis kepada instansi pemerintah. *State Auditing Agencies* juga membuka jalur khusus (*fraud hotline*) bebas biaya guna memberikan kesempatan kepada masyarakat melaporkan terjadinya pemborosan, kecurangan, dan penyalahgunaan dalam pemanfaatan aset negara.

*State Auditing Agencies* melakukan audit terhadap pembukuan dan pertanggungjawaban instansi minimal sekali dalam setahun, dan jika perlu memberikan sertifikasi hasil auditnya kepada Gubernur Negara Bagian. Instansi yang diaudit pada dasarnya adalah seluruh unsur pemerintahan, termasuk

Dewan Pengadilan Negeri, lembaga politik, penggunaan dana pemerintah federal yang diberikan kepada negara bagian (dana dekonsentrasi dan dana pembantuan), dan perusahaan yang didirikan oleh publik atau undang-undang khusus. Auditor harus melaporkan temuannya kepada Gubernur, Pengawas Keuangan Negara Bagian (*state controller*), Komisi Legislatif yang bertugas mereviu dan menginvestigasi program. *State Auditing Agencies* menyampaikan hasil auditnya pada website, guna memberikan kesempatan secara luas kepada warga negara untuk mengakses, mengetahui hal-hal teknis serta apa yang terjadi pada instansi auditan, dan memberi komentar.

Jenis-jenis audit yang dilaksanakan meliputi:

1. Audit Keuangan, yakni memberikan pendapat atas kewajaran laporan keuangan (neraca, laporan laba-rugi, aliran kas, dan perubahan modal) berdasarkan prinsip-prinsip akuntansi yang diterima umum dan ketaatannya pada peraturan yang berlaku;
2. Audit Kinerja, yakni audit untuk menentukan auditan telah: (a) memperoleh, melindungi, dan menggunakan sumber daya yang ada secara 3E (ekonomis, efisien, dan efektif) atau terdapat praktik yang bertentangan dengan 3E; (b) mematuhi hukum dan peraturan yang berlaku; (c) merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan dan memberikan manfaat sebagaimana mestinya;
3. *Yellow Book Audits*, yakni melakukan audit atas dana-dana negara bagian yang berasal dari pemerintah federal berdasarkan standar audit yang diterima secara umum atau GAGAS (*Generally Accepted Government Auditing Standards*), suatu standar audit yang ditetapkan oleh GAO dalam *Government Audit Standards* yang bukunya bersampul kuning sehingga dikenal dengan *Yellow Book*;
4. *Single Audit*, yakni audit secara komprehensif pada satu instansi penerima dana bantuan federal yang berasal dari berbagai departemen. Dengan audit ini dapat dicegah terjadinya tumpang tindih audit pada satu instansi negara

bagian, oleh auditor yang berasal dari berbagai departemen federal pemberi dana;

5. Audit Ketaatan, yakni audit yang ditujukan untuk memperoleh keyakinan bahwa instansi telah mematuhi ketentuan hukum, termasuk penanganan kasus-kasus pengadilan, penjaminan hipotek, ketentuan yang dimuat dalam kontrak.

## **2. Kebijakan Pengawasan di Korea Selatan<sup>21</sup>**

### **a. Gambaran Umum Pemerintahan Korea Selatan**

Sama dengan Indonesia, Korea Selatan merdeka pada tahun 1945.<sup>22</sup> Di Korea Selatan tidak tersedia lahan yang memungkinkan untuk meningkatkan produksi pertanian dalam skala besar, oleh karena itu mengandalkan perekonomiannya pada sektor industri dengan sasaran ekspor. Sebagai negara demokratis, presidennya berperan sebagai kepala negara dipilih melalui pemilihan umum, untuk jangka waktu 5 tahun. Kepala pemerintahannya diperankan oleh Perdana Menteri yang ditunjuk oleh Presiden atas persetujuan parlemen, dibantu oleh tiga orang Deputy Perdana Menteri. Deputy Perdana Menteri ditunjuk oleh Presiden atas rekomendasi Perdana Menteri. Anggota kabinet menjalankan kebijakan yang ditetapkan dan dipertanggungjawabkan kepada presiden.

Dalam struktur pemerintahan, Perdana Menteri bertanggung jawab dalam pelaksanaan pemerintahan, termasuk dalam menyusun anggaran, yang ditangani oleh Menteri Perencanaan dan Anggaran. Anggaran yang disusun diajukan kepada parlemen untuk mendapatkan persetujuan. Setelah disetujui, anggaran dilaksanakan oleh para menteri melalui instansi pemerintah yang ada. Pada akhir tahun, para menteri diwajibkan menyusun laporan perhitungan

---

xxxvii8787

<sup>21</sup>BPKP, Puslitbangwas, *Sistem Pengawasan Nasional Republik Korea* (2005)

<sup>22</sup> Kompas, *Industrialisasi: Bangsa yang Dibangun di Atas Fondasi Ekspor*, 18 Juli 2008, h.43.

akhir atas penerimaan dan pengeluaran anggaran untuk dipertanggungjawabkan kepada parlemen.

Di tingkat daerah terdapat 16 pemerintah provinsi dan 235 pemerintah kotapraja (setingkat kabupaten/kota di Indonesia). Pemerintah provinsi dan kotapraja tersebut hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat. Para kepala daerah ditunjuk oleh pemerintah pusat.

Kesungguhan Korea Selatan dalam pemberantasan korupsi, terlihat dari adanya pembentukan Komisi Independen Pemberantasan Korupsi dan kebijakan pemberian hadiah bagi pelapor atau peniup peluit (*whistle blower*) sebesar dua juta dollar AS. Penghargaan juga diberikan kepada pelapor berupa jaminan untuk tidak akan diberhentikan dari pekerjaannya, serta perlindungan khusus lain bila yang bersangkutan mendapat ancaman. Hasil dari kebijakan ini telah nampak. Dua mantan Presiden Korea Selatan, yakni Chun Dho Wan dan Roh Tae Woo harus menjalani hukuman penjara yang sangat berat karena korupsi yang mereka lakukan sewaktu berkuasa.<sup>23</sup> Bentuk korupsinya, antara lain adalah memberikan kemudahan-kemudahan bagi *chaebol* (konglomerat) dari daerah asal kedua presiden tersebut.<sup>24</sup>

#### **b. Lembaga Pengawasan Ekstern Pemerintah**

Lembaga pengawasan ekstern pemerintah Korea Selatan adalah Badan Audit dan Inspeksi/BAI (*Board of Audit and Inspection*) yang bertanggung jawab kepada Presiden selaku kepala negara dan parlemen. BAI berwenang melakukan pengujian terhadap penetapan anggaran dan pemeriksaan pada pemerintah pusat, pemerintah daerah, organisasi yang dibiayai oleh pemerintah, dan organisasi lainnya yang berdasarkan ketentuan yang berlaku. Masa jabatan Kepala BAI selama 4 tahun dan dapat diperpanjang satu kali masa jabatan.

xxxviii8787\_\_\_\_\_

<sup>23</sup> Todung Mulya Lubis, "Whistle Blower" Dua Juta Dollar,  
[http://www.lsmlaw.co.id/article\\_detail.php?id=3](http://www.lsmlaw.co.id/article_detail.php?id=3)

<sup>24</sup> George Junus Aditjondro, *Neraca Untung Rugi Kasus Korupsi Soeharto*,  
[http://imagejakarta.blog.co.uk/2007/09/26/neraca\\_untung\\_rugi\\_kasus\\_korupsi\\_soehart-3040958](http://imagejakarta.blog.co.uk/2007/09/26/neraca_untung_rugi_kasus_korupsi_soehart-3040958)

BAI merupakan organisasi yang dijalankan dengan sistem dewan yang dijalankan oleh para anggota dewan. Keputusan diambil secara bersama dengan mengutamakan kepentingan yang lebih besar, guna mendorong kejujuran dan mengurangi penyelewengan. BAI melakukan audit atas laporan keuangan pemerintah pusat, provinsi, dan lembaga otonomi daerah lainnya, serta badan usaha yang lebih dari separuh sahamnya dimiliki oleh pemerintah untuk memastikan kewajaran dan praktik akuntansi yang sehat.

Sasaran audit BAI mencakup:

- (1) Penerimaan dan pengeluaran anggaran, surat-surat berharga dan saham yang dimiliki oleh pemerintah pusat, provinsi, dan lembaga otonomi daerah lainnya;
- (2) Laporan keuangan perorangan yang terkait dengan pemerintah secara langsung maupun tidak langsung, seperti adanya perolehan modal dari pemerintah, subsidi, hibah, dan bantuan fasilitas pelatihan. Audit dilakukan sampai kepada pihak-pihak lain yang terkait dengan bantuan tersebut;
- (3) Laporan keuangan perorangan yang terkait dengan penerimaan jasa perbankan dari Bank of Korea dan atau adanya kewajiban yang dijamin oleh pemerintah;
- (4) Laporan keuangan organisasi didirikan berdasarkan persyaratan peraturan sipil atau komersial, yang anggotanya atau adanya pihak lain yang ditunjuk secara resmi oleh pemerintah;
- (5) Keuangan yang berkaitan dengan kontrak seseorang yang merupakan lingkup audit BAI;

Dalam hal dipandang hasil audit BAI tidak sah atau tidak adil, pihak auditan atau pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan keberatan dengan meminta untuk dilakukan audit ulang. Jika hasil audit ulang juga belum memuaskan, pihak yang dirugikan tersebut dapat menuntut melalui proses pengadilan. Jenis audit yang dilakukan BAI adalah audit umum (*general audit*) dan audit kinerja (*performance audit*). Audit kinerja menghendaki agar

pemerintah menghasilkan nilai atas penggunaan dana publik. BAI membantu pemerintah memperoleh keunggulan kompetitif dan memastikan diperolehnya peningkatan kualitas kehidupan masyarakat.

### **c. Lembaga Pengawasan Intern Pemerintah**

Pada lingkungan pemerintahan (kabinet) pusat dibentuk Komisi Pengawasan Keuangan (*Financial Supervisory Commission*) yang bertanggung jawab kepada Perdana Menteri. Pemeriksaan dan pengawasannya dilaksanakan oleh Jasa Pengawasan Keuangan (*Financial Supervisory Service*). Mulai tanggal 1 April 1998, di lingkungan pemerintah dibentuk Komisi Pengawasan Keuangan (*Financial Supervisory Commission/FSC*) sebagai lembaga pengawasan keuangan yang terintegrasi. Tujuan pembentukan FSC adalah untuk melakukan efisiensi dan penyesuaian tugas pengawasan keuangan. FSC mempunyai andil yang sangat besar membantu pemerintah mengatasi krisis keuangan tahun 1997. Selanjutnya, FSC diharapkan dapat menjadi pendorong integrasi dalam pasar industri keuangan dunia, terutama dalam pelayanan keuangan dan praktik-praktik di sektor keuangan.

Untuk kepentingan pengawasan intern, di awal tahun 1997 presiden juga membentuk Komisi Presiden untuk Reformasi Keuangan (*Presidential Committee on Financial Reform/PCFR*). Atas rekomendasi PCFR, Presiden mengusulkan kepada parlemen untuk mereformasi struktur Bank Sentral Korea dan melakukan konsolidasi empat lembaga pengawasan intern sektor keuangan, yakni Kantor Pengawasan Bank, Badan Pengawasan Pasar Modal, Badan Pengawasan Asuransi, dan Otoritas Pengawasan Perusahaan Keuangan non-Bank. Usulan tersebut akhirnya disetujui parlemen pada tanggal 29 Desember 1997. Berdasarkan peraturan ini, seluruh lembaga keuangan pengawasannya dilakukan oleh FSC. Di bawah FSC dibentuk SFC (*Securities and Futures Commission*) fungsi utamanya melakukan investigasi atas dugaan kecurangan, yang terjadi di lingkungan pasar modal seperti *inside trading* manipulasi pasar.

Pada tahun 1999, berdasarkan *Act of Financial Supervisory Organizations* dibentuk Badan Pengawasan Keuangan (*Financial Supervisory Service/FSS*) sebagai integrasi dari 4 lembaga pengawasan intern sektor keuangan tersebut di atas. Fungsi utama FSS adalah melakukan pengawasan, pengujian, perlindungan konsumen, dan investigasi atas lembaga-lembaga keuangan, serta menangani masalah lain yang didelegasikan oleh FSC dan SFC.

#### **d. Lembaga Pengawasan Lembaga Daerah**

Di setiap pemerintah daerah dibentuk lembaga audit. Di tingkat provinsi lembaga pengawasannya adalah kantor Inspektur Jenderal yang berada di bawah gubernur. Di tingkat kotapraja terdapat Kantor Audit dan Inspeksi. Namun di pemerintah pusat, yakni di Kementerian Administrasi Pemerintahan dan Dalam Negeri (*Ministry of Government Administration and Home Affairs/MOGAHA*) terdapat Kantor Audit dan Inspeksi yang tugasnya mengoordinasi Kantor Audit dan Inspeksi di seluruh provinsi dan kotapraja.

### **3. Kebijakan Pengawasan di Malaysia<sup>25</sup>**

#### **a. Gambaran Umum Pemerintahan Malaysia**

Malaysia adalah salah satu negara tetangga terdekat kita, yang mempunyai bahasa, adat istiadat, dan ragam bangsa yang hampir sama dengan Indonesia. Berdasarkan sensus penduduk tahun 2002, penduduk Malaysia berjumlah 23.522.482 jiwa. Luas wilayahnya 329.750 km<sup>2</sup> yang terdiri dari luas tanah 328.550 km<sup>2</sup> dan luas perairan 1.200 km<sup>2</sup>.

Bentuk negara Malaysia adalah kerajaan konstitusional yang memperoleh kemerdekaan dari Inggris pada tanggal 31 Agustus 1957 melalui Undang-Undang Kolonial Inggris. Federasi Malaysia yang terdiri dari Malaysia, Sabah, Sarawak, dan Singapura dibentuk pada tanggal 9 Juli 1963, namun

xli8787—

<sup>25</sup>BPKP, Puslitbangwas, *Sistem Pengawasan Nasional Malaysia* (2005)

pada tanggal 9 Agustus 1965, Singapura melepaskan diri dari Federasi Malaysia.

Menurut Undang-Undang Kolonial Inggris, pemerintah Malaysia dinyatakan sebagai Federal Konstitusional dengan bikameral parlemen yang mencakup Dewan Negara (Senat) anggotanya tidak dipilih dan Dewan Rakyat (*House of Representative*) anggotanya ditentukan melalui pemilihan umum. Negara dipimpin oleh *Yang Dipertuan Agong*, sedangkan pemerintahan dipimpin oleh Perdana Menteri. Ketentuan pemerintahan federal diatur dengan ketentuan kerajaan.

Malaysia memiliki tiga tingkatan struktur pemerintahan, yakni Pemerintah Pusat (*federal government*), Negara Bagian (*state government*), dan Pemerintah Lokal (*state government*). Pada pemerintah federal terdapat 24 institusi kementerian dengan sejumlah bagian (departemen) dan perwakilan (*agencies*). Kabinet merupakan bentuk tertinggi dari koordinasi eksekutif terhadap seluruh aktivitas dan kepentingan pemerintahan. Negara Bagian terdiri dari 13 negeri dan 3 wilayah persekutuan. 9 dari 13 negara bagian (*state*) memiliki aturan turun-menurun (sultan) yang merupakan bagian dari posisi Raja (*Agong*) dalam kurun waktu perputaran selama lima tahun. Sejak adanya amandemen konstitusi pada tahun 1993 dan 1994, fungsi Raja tersebut hanya bersifat formalitas (seremonial). Kewenangan pemerintah kerajaan negeri (*state government*) dibatasi oleh konstitusi federal. Negara Bagian yang tidak memiliki aturan turun-menurun, gubernurnya dilantik oleh *Yang Dipertuan Agong* sebagai Pimpinan Negara Bagian. Pemerintah lokal terdiri dari dua tingkatan, yakni: administrasi distrik dan kewenangan lokal. Terdapat dua bentuk pemerintah lokal, Kotaprajamadya (*municipality*) untuk kotapraja besar dan Dewan Distrik untuk pusat-pusat kotapraja kecil (*small urban centres*).

Sistem perbendaharaan Malaysia dikelola secara terpusat oleh Perbendaharaan Malaysia, yang berada di bawah Kementerian Keuangan Perbendaharaan. Seluruh aktivitas pelaksanaan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan anggaran yang telah disetujui oleh Setiausaha Perbendaharaan.

Pada akhir tahun anggaran, seluruh instansi pemerintah membuat perhitungan akhir (laporan pertanggungjawaban) atas penerimaan dan pengeluaran pada instansinya kepada Kementerian Keuangan.

Malaysia memiliki Badan Pencegah Rasuah (BPR) yang tidak hanya menangani penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan kasus korupsi, tetapi juga menerima laporan kekayaan penyelenggara negara. Bahkan, BPR juga menerima dan menentukan status hadiah atau gratifikasi yang diterima oleh seorang pejabat. Pola pemberantasan korupsi semacam ini ternyata juga diterapkan di Indonesia melalui KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi).<sup>26</sup>

#### **b. Lembaga Pengawasan Ekstern Pemerintah**

Lembaga pengawasan yang bersifat ekstern pemerintah di Malaysia adalah Jabatan Audit Negara Malaysia atau JANM (*National Audit Department of Malaysia*). JANM diberi mandat untuk bertanggung jawab atas terwujudnya akuntabilitas, dalam pengelolaan keuangan negara melalui audit laporan pertanggungjawaban dan aktivitas seluruh instansi pemerintah, badan-badan *berkanun*, dan korporat.

JANM memberikan penekanan atas pentingnya pegawai yang berkualitas dan terampil. Pegawai JANM dibedakan ke dalam dua kategori, yakni Juruaudit (auditor) dan Penolong Juruaudit (staf administrasi). Kriteria pengangkatannya mengutamakan kelayakan akademik dan kepakaran. Program pelatihan diarahkan untuk meningkatkan pengetahuan dan kepakaran yang berkelanjutan, baik teori maupun praktik. Terdapat enam kategori pelatihan jabatan, yakni: kursus induksi, kursus bermodul untuk pengauditan, perakunan dan komputer, bengkel dan kumpulan dinamik (laboratorium) mengenai hasil pengauditan atau isu-isu organisasi, kursus pengurusan dan kepemimpinan, dan pelatihan di luar negeri.

xliii8787\_\_\_\_\_

<sup>26</sup> Tri Agung Kristanto, *Komisi di Penghujung Penantian...*, Kompas - Rabu, 18 Desember 2002, [http://www.transparansi.or.id/berita/berita-desember2002/berita\\_181202.html](http://www.transparansi.or.id/berita/berita-desember2002/berita_181202.html)

Berdasarkan Artikel 109 Perlembagaan Persekutuan dinyatakan bahwa Ketua JANM tidak tunduk kepada Perdana Menteri (*Suruhanjaya Perkhidmatan Awam*). Hal ini menunjukkan bahwa JANM independen terhadap badan eksekutif kerajaan. JANM diberi kewenangan sangat luas untuk: (a) mengaudit tanpa campur tangan pihak manapun dan melaporkan secara terus-menerus kepada Badan Perundangan Negeri; dan (b) mendapatkan keterangan dan memeriksa semua catatan termasuk dokumen-dokumen negara. JANM berhak melihat semua catatan, voucher, dokumen, uang tunai, stem, saham-saham, barang-barang persediaan dan harta-harta yang dikuasai auditan. JANM juga diperkenankan untuk memanggil setiap individu untuk memberikan keterangan atau pernyataan yang diperlukan. Individu yang dipanggil wajib memberikan keterangan dan pernyataan yang diperlukan. Ketua JANM diperkenankan melantik individu dari luar sektor kerajaan, yang mempunyai kemampuan untuk membantu dalam menjalankan tugas audit.

Tanggung jawab utama JANM adalah (a) mengesahkan laporan keuangan dan melaporkan hasilnya kepada *Sri Paduka Baginda Yang Dipertuan Agong, Sultan-sultan Yang Dipertuan Negeri* yang akan menyampaikan laporan keuangan ke parlemen dan Dewan Perundangan Negeri; (b) meningkatkan standar akuntabilitas umum; dan (c) memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan yang diaudit tepat waktu, tepat jumlah, dan dikelola secara sempurna.

Tiga jenis audit yang dilakukan JANM sebagaimana diatur dalam Akta Audit 1957 adalah:

- a) Audit Keuangan, ditujukan untuk memberi pendapat bahwa laporan keuangan telah menggambarkan posisi keuangan secara wajar dan seksama;
- b) Audit Kepatuhan, ditujukan untuk memperoleh keyakinan bahwa auditan telah melaksanakan kewajibannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- c) Audit Prestasi, ditujukan untuk memperoleh keyakinan bahwa aktivitas auditan telah sesuai dengan tujuan program atau aktivitas secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Selain peran sebagaimana tersebut di atas, JANM juga terlibat secara aktif dengan instansi pemerintah dalam pembuatan kerangka pengelolaan sektor publik. JANM merupakan tenaga ahli dari *Majelis Pembangunan Negara*, *Jawatankuasa Khas Kabinet* dan jawatan lain yang dibentuk oleh kerajaan.

### **c. Lembaga Pengawasan Intern Pemerintah**

Lembaga pengawasan intern pemerintah di Malaysia adalah Unit Audit Dalam/UAD (*Intern Audit Unit*). Setiap kementerian, ketua jabatan persekutuan (ketua eksekutif), diberi tanggung jawab untuk membentuk UAD dengan tujuan untuk membantu organisasi dalam mencapai tujuannya melalui pendekatan yang sistematik dan berdisiplin. UAD harus: (a) memberi keyakinan bahwa seluruh proses telah didasarkan pada pengendalian dan pengelolaan yang baik; serta (b) bertanggung jawab melaksanakan audit pengelolaan keuangan dan audit kinerja.

Audit pengelolaan keuangan meliputi pemeriksaan terhadap sistem keuangan, pengendalian intern, dan catatan keuangan untuk menentukan kesesuaian antara pengeluaran, hasil, harta, dan persediaan dengan peraturan perundangan yang berlaku. Audit kinerja meliputi penilaian terhadap aktivitas organisasi untuk menentukan bahwa tujuan organisasi telah dicapai dan sumber daya telah digunakan secara 3E.

Objek pengawasan UAD adalah seluruh instansi yang berada pada kementerian yang bersangkutan, sedangkan jenis pengawasannya meliputi:

- (1) Mengkaji keandalan sistem keuangan dan sistem pengendalian manajemen organisasi;
- (2) Mengkaji kepatuhan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- (3) Mengkaji apakah aktivitas organisasi dikelola secara 3E;
- (4) Mengkaji aset dan kepentingan organisasi telah dilindungi dari risiko kehilangan, penipuan, dan penyelewengan;
- (5) Memberikan saran untuk meningkatkan pengendalian manajemen pada semua sistem;
- (6) Menjalankan fungsi audit intern dan melaporkan hasilnya kepada Ketua Eksekutif, serta mengambil tindakan susulan terhadap permasalahan yang ditemukan
- (7) Menyediakan Rancangan Audit Tahunan dan menyampaikan Laporan Audit Tahunan kepada Ketua Eksekutif dan kepada Perbendaharaan Malaysia.

Pemantauan dan penyelarasan audit intern menjadi tanggung jawab Perbendaharaan Malaysia, yang pelaksanaannya meliputi:

- (a) mengeluarkan aturan dasar dan kebijakan yang bersifat umum;
- (b) menyediakan pedoman audit;
- (c) memberikan saran dan bimbingan terhadap pelaksanaan audit intern;
- (d) menilai keefektifan pelaksanaan audit intern.

**d. Hubungan antar Lembaga Pengawasan**

Pada dasarnya lembaga audit ekstern dan audit intern memiliki tujuan yang sama, yakni meningkatkan 3 E yaitu, ekonomis, efisien, efektif, dan akuntabilitas proses pengelolaan keuangan publik. Kerjasama antara kedua lembaga audit ini dilaksanakan dengan mengoordinasikan Rancangan Audit Tahunan (PKPT), untuk menghindari terjadinya tumpang-tindih penugasan dan untuk saling membantu dan mengenali bidang-bidang yang perlu diaudit.

Lembaga-lembaga audit di Malaysia, utamanya JANM, melakukan kerja sama dengan lembaga-lembaga audit internasional. JANM bergabung dalam lembaga audit tertinggi di seluruh dunia INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) dan bergabung dengan ASOSAI (*Asian Organization of Supreme Audit Institutions*). Melalui hubungan dan kerja sama tersebut, JANM ikut memberikan sumbangan dan memperoleh manfaat berupa pertukaran informasi, lawatan, program pelatihan, dan bantuan teknis. Pegawai-pegawai JANM juga menduduki jabatan di ASOSAI.

## BAB IV

# KEBIJAKAN PENGAWASAN DI INDONESIA

### Tujuan Pemelajaran Khusus

Dengan mempelajari bab ini, peserta diharapkan memahami kebijakan pengawasan yang ada di Indonesia.

#### 1. Sejarah Kebijakan Pengawasan di Indonesia

Mempelajari sejarah kebijakan pengawasan di Indonesia dapat kita mulai sejak awal kemerdekaan. Korupsi di Indonesia sebagai unsur pengganggu juga telah ada sejak waktu itu. Koran Tempo<sup>27</sup> mengemukakan bahwa pada tahun 1956-1957, kebijakan pengawasan diwujudkan dengan adanya gerakan antikorupsi. Pada waktu itu, gerakan dipimpin oleh Kolonel Zulkifli Lubis, wakil Kepala Staf Angkatan Darat. Gerakan antikorupsi dilakukan dengan kampanye pemberantasan orang-orang yang dianggap "tak tersentuh" dan kebal hukum. Pada waktu itu praktik korupsi telah menyebar, baik di kalangan politisi, pengusaha, maupun pejabat. Zulkifli bekerja sama dengan Jaksa Agung dan melibatkan pemuda-pemuda eks tentara pelajar. Gerakan antikorupsi muncul karena aparat hukum tidak berjalan dan tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Zulkifli bertindak dengan caranya sendiri, yakni dengan membentuk "pasukan khusus". Pada masa itu juga dikeluarkan Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957. Dalam peraturan itulah istilah "korupsi" muncul secara resmi. Peraturan ini dibuat karena Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dianggap tidak mampu menanggulangi meluasnya praktik korupsi.

xlviiii8787

<sup>27</sup> Koran Tempo, *Pemberantasan Korupsi dari Masa ke Masa* (Jakarta: Tempointeraktif, Senin, 25 Oktober 2004), C:\Documents and Settings\nirwan\My Documents\U N J\DISERTASI\Kuali\Bahan\Pembt Korupsi dr ms ke ms.htm

Untuk memerangi korupsi, pada tahun 1967 Presiden Soeharto membentuk Tim Pemberantasan Korupsi dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 228 Tahun 1967. Tahun 1970 dibentuk Komisi Empat melalui Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1970. Komisi ini bertugas meneliti kebijakan dan mengevaluasi hasil-hasil yang dicapai dalam upaya pemberantasan korupsi sebelumnya. Pada tahun 1971, untuk pertama kalinya Indonesia memiliki Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni Undang-Undang No 3 Tahun 1971.

Pada tahun 1977 diterbitkan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1977 tentang pembentukan Tim Operasi Tertib. Pembentukan Tim tersebut bertujuan untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna aparatur pemerintah dengan mengikis habis praktik-praktik penyelewengan dalam segala bentuknya. Pada tahun 1980 diterbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap. Menurut undang-undang ini, baik pemberi maupun penerima suap dapat didakwa melakukan kejahatan. Pada tahun tersebut, pemerintah juga mengeluarkan peraturan tentang Disiplin Pegawai Negeri yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No 30 Tahun 1980.

Pembangunan jangka panjang tahap pertama sampai dengan pertengahan tahun 1997, telah menunjukkan hasil yang dapat dirasakan oleh sebagian besar rakyat. Namun sejak pertengahan tahun tersebut, bangsa Indonesia mengalami krisis berat. Gejala krisis dimulai dari krisis moneter dan ekonomi. Selanjutnya, krisis berkembang ke seluruh aspek kehidupan baik politik, ekonomi, maupun sosial. Dampak dari krisis tersebut adalah: rusaknya tatanan ekonomi, keuangan, serta meluasnya pengangguran dan kemiskinan. Dampak selanjutnya adalah terjadinya ketidakberdayaan masyarakat dan timbulnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Krisis tersebut menyadarkan bangsa Indonesia untuk mengkaji ulang berbagai ketentuan, kebijakan, dan langkah-langkah pembangunan nasional yang selama ini telah dipandang memadai. Kesadaran ini mengikat seluruh rakyat Indonesia untuk bersama-sama melaksanakan pembaharuan yang menyeluruh guna memulihkan kehidupan nasional. Sejalan dengan kesadaran

tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) menerbitkan Ketetapan Nomor X/MPR/1998, tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. Ketetapan tersebut sebagai perwujudan pernyataan kehendak rakyat untuk mewujudkan pembaharuan di segala bidang pembangunan nasional, terutama bidang-bidang ekonomi, politik, hukum, agama, dan sosial budaya.

Tujuan reformasi, menurut ketetapan tersebut adalah untuk: (1) Mengatasi krisis ekonomi dalam waktu sesingkat-singkatnya, terutama untuk menghasilkan stabilitas moneter yang tanggap terhadap pengaruh global dan pemulihan aktivitas usaha nasional; (2) Mewujudkan kedaulatan rakyat dalam seluruh sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara melalui perluasan dan peningkatan partisipasi politik rakyat secara tertib untuk menciptakan stabilitas nasional; (3) Menegakkan hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran, keadilan, dan hak azasi manusia; (4) Meletakkan dasar dan agenda reformasi pembangunan agama dan sosial budaya dalam usaha mewujudkan masyarakat madani.

MPR RI juga menerbitkan ketetapan Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Ketetapan ini dilatarbelakangi oleh: (1) Ketidakpuasan rakyat terhadap penyelenggaraan negara yang telah disalahgunakan sebagai pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab oleh presiden sebagai mandataris MPR RI; (2) Kurang berfungsinya lembaga tertinggi negara dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya; (3) Tidak berkembangnya partisipasi masyarakat dalam memberikan kontrol sosial; (4) Tuntutan hati nurani rakyat yang menghendaki adanya penyelenggara negara, yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab; (5) Praktik-praktik usaha yang hanya menguntungkan sekelompok tertentu dan menyuburkan KKN (korupsi, kolusi, nepotisme); dan (6) Kebutuhan adanya penyelenggara negara yang dapat dipercaya melalui audit harta kekayaan para pejabat dan mantan pejabat negara, serta keluarganya yang diduga berasal dari praktik KKN.

Pada awal era reformasi, yakni tahun 1998, diterbitkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Tahun 1999 dilakukan penggantian Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dinilai tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum dalam masyarakat dengan Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pada tahun 1999 dibentuk Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) dengan Keputusan Presiden No 127 Tahun 1999 dan diterbitkan Keputusan Presiden tanggal 13 Oktober 1999 tentang Audit Kekayaan Penyelenggara Negara Berdasarkan Standar Audit. Tahun 2000 terbit Undang-Undang No 25 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas), yang di dalamnya menyatakan adanya tekad pemerintah untuk memberantas dan menuntaskan penanganan KKN yang belum terselesaikan. Pada tahun tersebut juga diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Pada tahun 2000 juga dibentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000. Tim Gabungan ini merupakan cikal bakal dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Pemerintah menyempurnakan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001. Melalui Undang-Undang No. 30 Tahun 2002, dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 . Pada 18 Desember 2003, Indonesia menandatangani Konvensi PBB tentang Pemberantasan Korupsi di New York.

Pada tahun 2004 diterbitkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dalam undang-undang tersebut ditegaskan bahwa audit pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pada tahun ini juga Presiden menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Menteri

Pendayagunaan Aparatur Negara menerbitkan Keputusan Nomor KEP/46/M.PAN/4/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.

Bermunculannya perangkat hukum yang berhubungan dengan upaya pemberantasan korupsi, terutama pasca reformasi, menunjukkan bahwa pemerintah secara formal benar-benar berusaha untuk memberantas KKN. Karena pemberantasan korupsi tidak terlepas dari pekerjaan audit, maka APIP (Aparat Pengawasan Intern Pemerintah) sebagai lembaga pengawasan seharusnya ikut berperan secara aktif. APIP mempunyai posisi strategis dalam upaya pemberantasan korupsi. Auditor merupakan salah satu ujung tombak dalam upaya pemberantasan korupsi.

Lembaga legislatif, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan APIP seharusnya mengimbangnya dengan membuat berbagai kebijakan yang lebih operasional. Seluruh kebijakan yang diarahkan untuk pemberantasan korupsi tersebut pada dasarnya adalah untuk merealisasikan tujuan nasional.

## **2. Struktur Pengawasan di Indonesia**

### **a. Pengawasan Ekstern**

Pengawasan ekstern di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang keberadaannya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 23, dan Pasal 23E. Sebelum era reformasi tahun 1998, BPK dibentuk berdasarkan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* atau *IAR (Staatsblad 1898 Nomor 9)* sebagaimana telah diubah terakhir dengan *Staatsblad 1933 Nomor 320*). Setelah reformasi, BPK dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

BPK melakukan audit atas seluruh unsur keuangan negara yang pengelolaannya berada dalam tanggung jawab pemerintah, sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Audit BPK meliputi (1) audit keuangan untuk memberikan opini atas kewajaran atas laporan keuangan yang disusun oleh pemerintah; (2) audit kinerja, yakni audit atas aspek ekonomis, efisien, efektif pengelolaan keuangan negara; dan (3) audit dengan tujuan tertentu, yakni audit yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar audit keuangan dan audit kinerja, termasuk audit atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan audit investigatif.

Dalam pelaksanaan audit, auditor BPK dapat meminta dokumen, mengakses semua data, melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dokumen pengelolaan keuangan negara, meminta keterangan kepada seseorang, memotret, merekam, mengambil sampel, dan melakukan pemanggilan kepada seseorang. Apabila dari audit ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tanggapan pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi auditor, dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil audit.

Laporan hasil audit (LHA) atas laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan BPK selambat-lambatnya 2 (dua) bulan, setelah diterimanya laporan keuangan dari pemerintah. LHA atas laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan oleh BPK kepada DPR dan DPD, sedangkan LHA atas laporan keuangan pemerintah daerah disampaikan kepada DPRD. LHA yang telah disampaikan kepada lembaga-lembaga perwakilan tersebut dinyatakan terbuka untuk umum, kecuali yang memuat rahasia negara,

diatur tersendiri dalam peraturan perundang-undangan. Ikhtisar hasil audit semester disampaikan kepada lembaga perwakilan dan kepada Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sesudah berakhirnya semester yang bersangkutan. Pejabat yang terkait dengan temuan wajib menindaklanjuti rekomendasi yang termuat dalam LHA. Pejabat yang tidak menindaklanjuti dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. BPK memberitahukan hasil pemantauan tindak lanjut atas rekomendasinya, kepada lembaga perwakilan dalam hasil audit semester.

BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota/direksi perusahaan negara (yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara) dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara wajib melaporkan penyelesaian kerugian negara/daerah/perusahaan kepada BPK. BPK juga memantau penyelesaian ganti kerugian negara/daerah/perusahaan terhadap pegawai negeri/perusahaan bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada instansi pemerintah/perusahaan.

Untuk meningkatkan mutu dan efektivitas audit, pasal 24 dan 26 Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 menetapkan bahwa setiap orang yang:

- dengan sengaja tidak menjalankan kewajiban menyerahkan dokumen dan/atau menolak memberikan keterangan dan/atau
- mencegah, menghalangi, dan/atau menggagalkan pelaksanaan pemeriksaan dan/atau
- menolak pemanggilan tanpa menyampaikan alasan penolakan secara tertulis

- tidak memenuhi kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan dalam laporan hasil audit

diancam pidana penjara paling lama 1 tahun 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00. Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan atau membuat palsu dokumen yang diserahkan, diancam pidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00.

Terhadap para pemeriksa BPK, pasal 25 dan 26 Undang-undang tersebut menyatakan bahwa setiap pemeriksa BPK yang:

- dengan sengaja mempergunakan dokumen yang diperoleh dalam pelaksanaan tugas audit melampaui batas kewenangannya, diancam pidana penjara paling lama 3 tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00.
- menyalahgunakan kewenangannya sehubungan dengan kedudukan dan/atau tugas audit diancam pidana penjara sekurang-kurangnya 1 tahun dan paling lama 5 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp1.000.000.000,00.
- dengan sengaja tidak melaporkan temuan audit yang mengandung unsur pidana yang diperolehnya diancam pidana penjara paling lama 1 tahun 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00.

#### **b. Pengawasan Intern**

Secara formal, pengawasan intern di lingkungan pemerintah ada dua, yakni Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan aparat pengawasan intern kementerian/lembaga dan pemerintah daerah.

1) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

BPKP adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang didirikan dengan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983, yang diperbaharui dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2004. BPKP berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden RI, mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keuangan dan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP tersebut, BPKP mengambil alih seluruh tugas pokok dan fungsi Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara (DJPKN) yang saat itu berada di bawah Departemen Keuangan. Berdasar Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971, DJPKN diberi kewenangan untuk melaksanakan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah.<sup>28</sup> BPKP berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden RI, maka BPKP mempunyai peran sebagai lembaga pengawasan intern di tingkat nasional.

Dalam kaitannya dengan upaya untuk memenuhi tuntutan masyarakat atas penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN seperti yang diamanatkan UU No. 28 Tahun 1999 dan untuk memenuhi tuntutan adanya keterbukaan pemerintah melalui *good governance*, BPKP mengarahkan misinya untuk memberikan kontribusi bagi terselenggaranya (a) pembangunan yang berkesinambungan, (b) terwujudnya akuntabilitas publik, (c) iklim yang dapat mencegah KKN, (d) aparaturnya yang bersih dan handal, (e) menumbuhkembangkan sinergi

pengawasan di lingkungan pemerintah, dan (f) meningkatkan kualitas hasil pengawasan.<sup>29</sup>

## 2) **Aparat Pengawasan Intern Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah**

Di setiap departemen, kementerian, lembaga non departemen, dan pemerintah daerah dibentuk lembaga pengawasan intern. Di lingkungan pemerintah pusat, pembentukan aparat pengawasan intern pada awalnya didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1968 tanggal 24 Januari 1968 tentang Pengawasan Keuangan Negara. Dalam keputusan tersebut dinyatakan bahwa di setiap Departemen/Lembaga Negara yang menguasai bagian anggaran sendiri, diadakan unit Pengawasan Keuangan yang berada di bawah pimpinan Inspektur Jenderal Departemen. Dalam perkembangannya, keberadaan APIP (aparat pengawasan intern pemerintah) ditetapkan dengan keputusan/peraturan pimpinan departemen/lembaga yang bersangkutan. Di tingkat daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, aparat pengawas intern pemerintah adalah Badan Pengawas Daerah (Bawasda), keberadaannya diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bawasda melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Pembentukan Bawasda dilakukan dengan keputusan/peraturan Gubernur/Bupati/Walikota setempat.

### c. **Pemberantasan Korupsi**

Untuk dapat segera memenuhi harapan masyarakat tentang terbentuknya pemerintahan yang bersih dari unsur KKN, sehingga masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera segera terwujud, pemerintah membentuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. KPK adalah lembaga negara yang independen dan

lvii8787\_\_\_\_\_

<sup>29</sup> PPATK dan BPKP, *Siaran Pers Bersama*, Jakarta, 19 April 2007, <http://www.ppatk.go.id/berita.php?nid=810>

bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Pembentukan KPK ini dilatarbelakangi oleh kenyataan, bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi sebagaimana mestinya. Diharapkan dengan adanya KPK, pemberantasan tindak pidana korupsi dapat dilaksanakan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan. Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 juga menegaskan perlunya dibentuk komisi pemberantasan tindak pidana korupsi.

Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas melakukan:

- 1) koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- 2) supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- 3) penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- 4) tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- 5) pemantauan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

- 1) melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
- 2) mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau
- 3) menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, KPK berwenang :

- 1) melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
- 2) memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri;
- 3) meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;
- 4) memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil dari korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
- 5) memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;
- 6) meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;
- 7) menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi serta konsesi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang diduga ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
- 8) meminta bantuan interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
- 9) meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.
- 10) mengoordinasikan dan mengendalikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama oleh orang yang tunduk pada peradilan militer dan peradilan umum.

KPK tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.

Dalam melaksanakan tugas pencegahan, KPK berwenang melaksanakan upaya sebagai berikut :

- 1) melakukan pendaftaran dan audit terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara;
- 2) menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
- 3) menyelenggarakan program pendidikan antikorupsi pada setiap jenjang pendidikan;
- 4) merancang dan mendorong terlaksananya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi;
- 5) melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum;
- 6) melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dalam melaksanakan tugas monitoring, KPK berwenang:

- 1) melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah;
- 2) memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;
- 3) melaporkan kepada Presiden, DPR, dan BPK, jika sarannya untuk melakukan perbaikan tidak diindahkan.

Komisi Pemberantasan Korupsi berkewajiban untuk:

- 1) memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi;
- 2) memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya;
- 3) menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Presiden, DPR, dan BPK;
- 4) menegakkan sumpah jabatan;

### **3. Kebijakan Pengawasan Nasional APIP**

Kebijakan Pengawasan Nasional Aparat Pengawasan Intern Pemerintah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Pemerintah Nomor: PER/03/M.PAN/02/2006. Di dalam kebijakan tersebut dinyatakan bahwa APIP Pusat dan Daerah sebagai pelaksana pengawasan intern pemerintah harus mampu merespon secara signifikan berbagai permasalahan dan perubahan yang terjadi baik politik, ekonomi, dan sosial melalui suatu program dan kegiatan yang ditetapkan dalam suatu kebijakan pengawasan nasional.

Di era reformasi, banyak diterbitkan peraturan baru dan diperbaharui peraturan lama yang dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan situasi. Hal tersebut dimaksudkan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Beberapa undang-undang berikut: (a) UU. No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN; (b) UU. No. 20/2001 tentang Perubahan UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (c) UU. No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (d) UU. No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah (diubah dengan UU No. 32/2004), dan (e) UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan

antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (diubah dengan UU No. 33/2004) merupakan dasar penetapan kebijakan pengawasan nasional.

APIP dinyatakan sebagai pemegang peran penting untuk memberikan keyakinan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pertanggungjawabannya dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan. Untuk dapat melaksanakan peran pengawasan secara optimal, setiap unit APIP harus dapat memilih prioritas sasaran pengawasan yang dirumuskan secara jelas dan terinci ke dalam program kerja pengawasan tahunan.

Kebijakan Pengawasan Nasional Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (Jakwasnas APIP) ditetapkan, dengan memperhatikan program-program pemerintah terutama yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dan masalah-masalah aktual yang muncul pada tahun-tahun terakhir. Ditekankan bahwa APIP perlu selalu mengingat visi dan misi pengawasan sebagai berikut:

**Visi pengawasan:**

“Terwujudnya Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang profesional dan mampu mendorong penerapan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik”

**Misi pengawasan:**

“Melaksanakan pengawasan intern berdasarkan kode etik dan standar pengawasan yang diakui bersama dalam rangka memberikan jaminan bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, dan taat terhadap peraturan perundang-undangan serta terlindunginya kekayaan negara dari setiap upaya penyimpangan”

Kebijakan Pengawasan Nasional APIP ditetapkan dengan tujuan untuk:

- (1) Menetapkan arah Kebijakan Pengawasan Intern Pemerintah;
- (2) Meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengawasan intern pemerintah melalui sinergi pengawasan fungsional yang dilakukan melalui APIP;
- (3) Menjadi dasar penyusunan Kebijakan Pengawasan Tahunan dan Program Kerja Pengawasan Tahunan masing-masing APIP.

**a). Arah Kebijakan Nasional Pengawasan**

Kebijakan Pengawasan Nasional APIP diarahkan untuk meningkatkan peran dan fungsi pengawasan intern pemerintah, dalam rangka membantu dan mendorong agar kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat dilaksanakan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan secara hemat, efisien, efektif, dan bebas dari KKN. Arah kebijakan pengawasan dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Peningkatan efektivitas pengawasan aparatur negara, koordinasi dan sinergi pengawasan intern, ekstern, dan pengawasan masyarakat;
- (2) Percepatan pelaksanaan tindak lanjut hasil-hasil pengawasan dan audit;
- (3) Pemberian sanksi yang tegas bagi para pelaku KKN sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

**b). Program Pengawasan**

Program Pengawasan Intern Pemerintah disusun dalam bentuk kegiatan utama dan kegiatan penunjang sebagai berikut:

**(1). Kegiatan Utama**

**a. Audit, yang diarahkan untuk:**

**(a.1) Audit Kinerja Penggunaan Dana APBN dan APBD**

Pengeluaran negara yang dibiayai dari dana APBN, termasuk dana Pinjaman atau Hibah Luar Negeri (PHLN), dana APBN yang dialokasikan untuk pelaksanaan tugas pembantuan dan dekonsentrasi, serta dana APBD harus dikelola dan dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya oleh instansi pemerintah pusat dan daerah. Dalam rangka menjalankan peran utamanya sebagai *quality assurance*, setiap unit APIP sesuai dengan lingkup kewenangan masing-masing, perlu melakukan audit untuk memberikan penilaian atas kinerja penggunaan dana tersebut, termasuk anggaran untuk TNI dan POLRI.

Ruang lingkup audit kinerja tersebut di atas berupa audit keefektifan, keefisienan, dan keekonomisan penggunaan anggaran serta ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Audit kinerja penggunaan dana

APBN dan APBD bertujuan menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang didanai APBN dan APBD, serta memberikan rekomendasi dalam rangka membantu manajemen/pimpinan instansi pemerintahan meningkatkan kinerjanya.

**(a.2) Audit Kinerja atas Kegiatan Pelayanan Publik**

Salah satu indikator keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan adalah, efektifnya pelayanan instansi pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan dan keperluan masyarakat. Pelayanan publik harus prima, termasuk pelayanan bidang perizinan sebagaimana disebutkan dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. SE/15/M.PAN/9/2005. Untuk itu perlu dilakukan audit atas proses penyelenggaraan pelayanan publik. Melalui audit kinerja unit pelayanan publik, APIP diharapkan dapat membantu pimpinan instansi pemerintah meningkatkan kualitas dan efektivitas pelayanannya kepada publik.

**(a.3) Audit Kinerja atas Optimalisasi Penerimaan Negara dan Daerah**

Untuk mengurangi ketergantungan pemerintah terhadap pinjaman luar negeri dalam penyediaan sumber pembiayaan pembangunan, pemerintah berupaya keras melakukan optimalisasi penerimaan negara. Di pemerintah pusat, penerimaan berasal dari sektor pajak dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Di daerah, penerimaan berasal dari pendapatan asli daerah (PAD) dan alokasi transfer dari pemerintah pusat dalam bentuk dana perimbangan. Upaya pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, harus didukung sepenuhnya oleh seluruh jajaran APIP melalui pengawasan atas kegiatan optimalisasi penerimaan, baik yang bersifat intensifikasi maupun ekstensifikasi.

**(a.4) Audit Keuangan atas Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN)**

Sesuai dengan ketentuan pasal 25 (2) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah Serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, di samping pengawas ekstern, APIP juga wajib melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan dana hutang dan hibah luar negeri. Hal ini dimaksudkan agar dana PHLN tersebut dimanfaatkan secara optimal, terarah dengan tingkat kebocoran yang minimal, dan penggunaannya dilakukan menurut skala prioritas sesuai kebijakan pembangunan yang telah digariskan.

**(a.5) Audit Investigatif**

Salah satu isu aktual yang sangat penting untuk direspon oleh APIP adalah Instruksi Presiden kepada pimpinan instansi pemerintah di Pusat dan Daerah, tentang percepatan pemberantasan korupsi sebagaimana tercantum dalam Inpres Nomor 5 Tahun 2004. Diktum ke 10 menginstruksikan kepada Pimpinan Instansi Pemerintah untuk meningkatkan upaya pengawasan dan pembinaan aparatur untuk meniadakan perilaku koruptif di lingkungannya. Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh APIP adalah melakukan audit investigatif apabila ada dugaan kasus KKN di lingkungannya.

Dalam melaksanakan setiap tugas audit, APIP wajib mengembangkan dan melaksanakan prosedur audit yang diarahkan untuk mengungkapkan adanya unsur-unsur tindak pidana korupsi, perdata, dan kejahatan keuangan lainnya (seperti: penggelapan, penipuan dan pemalsuan) serta mengungkapkan adanya hambatan kelancaran pembangunan dan pelayanan masyarakat. Apabila ditemukan indikasi adanya unsur-unsur tersebut perlu ditindaklanjuti dengan audit investigatif.

Audit investigatif dapat dilaksanakan berdasarkan informasi dari: (1) pengembangan audit reguler; (2) pengembangan temuan hasil audit yang belum ada atau belum tuntas tindak lanjutnya; (3) pengaduan masyarakat;

(4) permintaan dari instansi yang berwenang; dan (5) isu aktual yang berkembang di masyarakat. APIP juga perlu meningkatkan dan mengembangkan kerja sama dengan instansi lain seperti KPK, kejaksaan, kepolisian, dan pihak lain yang terkait. Kerja sama antar-APIP, baik di pusat maupun di daerah, bahkan dengan lembaga pengawasan masyarakat, juga perlu ditingkatkan.

Untuk lebih mendalami dan mengungkap adanya unsur-unsur tindak pidana korupsi, maka alokasi dana untuk audit investigatif perlu disediakan secara memadai. Bila dipandang perlu, di dalam organisasi Inspektorat Jenderal Departemen dapat dibentuk inspektorat yang secara khusus melakukan audit investigatif. Hal ini dimungkinkan sesuai dengan Perpres Nomor 62 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Perpres No. 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.

**(a.6) Audit terhadap masalah yang menjadi fokus perhatian Pimpinan Lembaga/Instansi Pemerintah**

Dalam pengambilan keputusan, pimpinan lembaga/instansi pemerintah dapat memberikan perhatian khusus pada masalah-masalah tertentu yang menjadi tugasnya. Masing-masing unit APIP harus tanggap dan harus dapat menyajikan informasi hasil pengawasan atas permasalahan yang menjadi perhatian pimpinan lembaga/instansi dimaksud.

**(a.7) Audit Bersifat Khas**

Sesuai dengan tujuan pembentukannya, setiap unit APIP dapat mempunyai tugas dan fungsi yang bersifat khas yang tidak dimiliki oleh APIP lainnya seperti audit akhir masa jabatan kepala daerah. Unit APIP bersangkutan perlu memperhatikan dan melaksanakan kegiatan pengawasan yang bersifat khas dimaksud, antara lain melalui audit dengan tujuan tertentu di luar audit investigatif.

**(b). Monitoring**

Kegiatan pengawasan lainnya yang penting adalah monitoring. APIP melakukan monitoring secara terus-menerus terhadap pelaksanaan tugas pokok instansi pemerintah sejak tahap perencanaan. Hal ini dilakukan sebagai pengarahan dan penjagaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah agar berjalan sesuai dengan kebijakan, rencana, prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan. APIP dapat segera memberikan saran/rekomendasi kepada pimpinan instansi yang bertanggung jawab, jika hasil monitoring menunjukkan adanya hal-hal yang perlu dikoreksi. Saran/rekomendasi tersebut antara lain dapat berupa perbaikan dalam penerapan sistem pengendalian manajemen, misalnya penyempurnaan kebijakan, pengorganisasian, perencanaan, prosedur, dan sistem pelaporan.

Selain itu, untuk mencapai hasil pengawasan yang optimal dan memberikan nilai tambah bagi penyelenggaraan pemerintahan, setiap APIP wajib memantau tindak lanjut atas rekomendasi hasil pengawasan intern, ekstern, dan pengawasan masyarakat serta mendorong pimpinan instansi untuk melaksanakan tindak lanjut tersebut. Apabila dari pemantauan ditemukan adanya rekomendasi yang tidak dilaksanakan, pimpinan instansi pemerintah dapat mengenakan sanksi kepada pimpinan unit kerja atau personil yang bertanggungjawab. Hal ini diatur dalam SE MenPAN No. SE/02/M.PAN/01/2005 tanggal 7 Januari 2005.

**(c). Kegiatan Evaluasi**

**(c.1) Evaluasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah**

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang selama ini dikenal dengan istilah pengawasan melekat (waskat), merupakan lapisan pengawasan terdepan yang menjadi benteng pertahanan terhadap setiap upaya penyimpangan dan hambatan dalam mencapai tujuan. APIP mempunyai kewajiban untuk melakukan evaluasi secara berkala terhadap efektivitas atau keandalan Sistem Pengendalian Intern Instansi

Pemerintah. Evaluasi secara berkala merupakan suatu sistem pengendalian intern pada tingkat kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka audit atas kegiatan tertentu. Evaluasi efektivitas Sistem Pengendalian Intern Instansi Pemerintah dapat dilaksanakan dengan menggunakan metodologi evaluasi yang ditetapkan dalam Kepmen PAN No. 46/Kep/M.PAN/04/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat.

**(c.2) Evaluasi Penggunaan Dana Dekonsentrasi dan Pembantuan**

Dana dekonsentrasi dan pembantuan merupakan bagian anggaran dari kementerian negara. Gubernur wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Menteri yang bersangkutan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. APIP Kementerian Negara/Departemen yang bersangkutan wajib melakukan evaluasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh gubernur kepada menteri.

**(c.3) Evaluasi Aspek tertentu Penyelenggaraan Program Instansi Pemerintah**

Selain melakukan audit, APIP juga perlu melakukan evaluasi atas aspek tertentu penyelenggaraan program instansi pemerintah. Evaluasi tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan metodologi evaluasi sesuai dengan masalah yang dihadapi dan memanfaatkan data hasil audit yang ada.

**(d). Reviu**

Reviu merupakan salah satu bentuk kegiatan pengawasan, berupa penilaian terhadap hasil kegiatan suatu instansi pemerintah. Salah satu bentuk reviu yang dilakukan oleh APIP adalah reviu terhadap draf laporan keuangan berdasarkan SE Dirjen Perbendaharaan No. SE-27/Pb/2004 tanggal 27 Oktober 2004. APIP Pusat wajib melakukan reviu Laporan Keuangan Departemen/Kementerian/LPND yang akan disampaikan kepada Menteri Keuangan, untuk dikonsolidasikan sebagai bagian pertanggungjawaban keuangan pemerintah. Hal yang sama harus dilakukan oleh APIP Daerah terhadap Laporan Keuangan Daerah, sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Reviu Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Tujuan reviu tersebut terutama adalah untuk menilai laporan keuangan dari sudut penyajiannya.

**(e). Sosialisasi dan Asistensi Kepada Instansi Pusat dan Daerah**

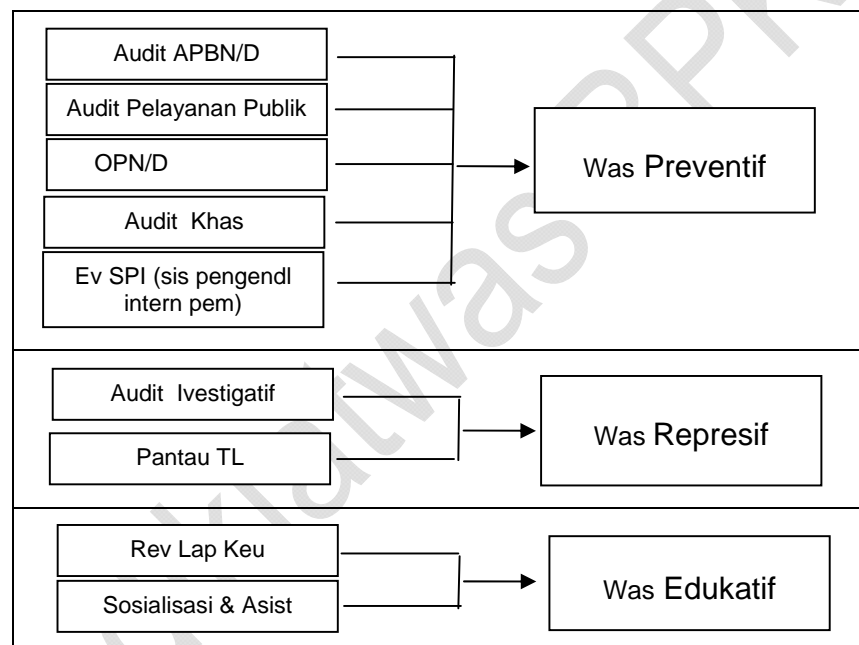
Dengan berlakunya UU No. 17 Tahun 2003, khususnya PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, dan berlakunya Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, format Laporan Keuangan Negara sudah dibakukan. Sehubungan dengan hal tersebut, APIP khususnya BPKP perlu melaksanakan sosialisasi, penyuluhan, pembinaan, serta asistensi (bimbingan teknis) tentang format serta substansi materi laporan keuangan dimaksud. Sehubungan dengan ini juga perlu dilakukan sosialisasi dan asistensi tentang Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah (PSAKP) dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD).

Dari tugas utama APIP sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Pemerintah Nomor: PER/03/M.PAN/02/2006 tersebut, dapat diikhtisarkan bahwa APIP berperan sebagai penjamin mutu (*quality assurance*) pemerintahan, yang kegiatannya harus diarahkan untuk: (1) audit kinerja penggunaan dana APBN dan APBD, (2) audit pelayanan publik, (3) audit atas optimalisasi penerimaan negara/daerah, (4) audit investigatif, (5) audit khas (akhir masa jabatan kepala

daerah, inventarisasi kekayaan negara/daerah, dsb), (6) memantau tindak lanjut hasil pengawasan, (7) mengevaluasi sistem pengendalian intern pemerintah, (8) mereviu Laporan Keuangan Departemen/Kementerian /LPND, dan (9) melakukan sosialisasi dan asistensi (konsultansi) kepada instansi pemerintah.

Sembilan kegiatan utama APIP tersebut dapat dikelompokkan ke dalam pengawasan yang bersifat preventif, represif, dan edukatif sebagai berikut:

**Gambar-4.1 Pengelompokan Kegiatan Utama APIP**



## (2). Kegiatan Penunjang

Untuk mencapai keberhasilan kegiatan utamanya, pengawasan perlu didukung dengan kegiatan penunjang yang terdiri atas:

### (a). Sinergi Pelaksanaan Kegiatan Pengawasan

Setiap unit APIP perlu mengembangkan dan meningkatkan kerjasama yang sinergis antar-APIP, dengan Badan Pemeriksa Keuangan, dengan aparat penegak hukum yaitu Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

**(b). Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan**

Berbagai kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, kapabilitas, dan profesionalisme SDM Pengawasan yang dimiliki oleh setiap unit APIP perlu terus ditingkatkan. Kegiatan tersebut meliputi berbagai bentuk pendidikan dan pelatihan pengawasan antara lain : diklat sertifikasi JFA, diklat penjenjangan struktural, diklat teknis substansi (seperti diklat LAKIP, evaluasi LAKIP, evaluasi kebijakan publik, dll). Diklat di bidang keuangan sehubungan dengan terbitnya SAP (Standar Akuntansi Pemerintahan) dan SAKD (Sistem Akuntansi Keuangan Daerah) merupakan diklat yang sangat penting bagi para auditor APIP.

Untuk kepentingan tersebut, juga perlu dilakukan berbagai upaya lain seperti seminar, lokakarya, Pelatihan di Kantor Sendiri (PKS), diskusi, dan studi kasus berbagai masalah yang berhubungan dengan pengawasan. Upaya tersebut perlu dilakukan untuk meningkatkan dan memelihara konsep pendidikan dan pelatihan berkelanjutan (*continuing professional education*). Untuk itu setiap APIP perlu mengalokasikan dana yang memadai untuk kegiatan pendidikan dan pelatihan pengawasan.

**(c). Penelitian, Pengembangan, dan Studi di Bidang Pengawasan**

Berbagai kegiatan penelitian, pengembangan dan studi dalam rangka peningkatan kualitas dan efektivitas hasil kegiatan pengawasan perlu dilakukan oleh setiap unit APIP. Penelitian seperti ini diperlukan untuk peningkatan sistem, metode, dan teknik pengawasan agar setiap unit APIP dapat memanfaatkan sumber daya pengawasan secara optimal.

**(d). Pengembangan Sistem Informasi Pengawasan**

Dalam rangka penyusunan Sistem Informasi Pengawasan yang terpadu, setiap APIP harus menyusun *database* pengawasan yang terus dimutakhirkan dan dikembangkan. *Database* pengawasan tersebut antara lain mencakup data objek pengawasan, temuan, dan tindak lanjut hasil pengawasan dan berbagai data SDM pengawasan.

**(e). Pembinaan Jabatan Fungsional Auditor (JFA)**

Sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 19 Tahun 1996 tanggal 2 Mei 1996 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya, pembinaan Jabatan Fungsional Auditor (JFA) di lingkungan BPKP dan instansi pemerintah lainnya, dilakukan oleh BPKP. Pembinaan ini dimaksudkan untuk mempertahankan standar kinerja dan meningkatkan mutu hasil pengawasan. Untuk itu komunikasi dan kerja sama antara BPKP dan APIP lainnya perlu dibina dalam rangka meningkatkan pemahaman tentang JFA.

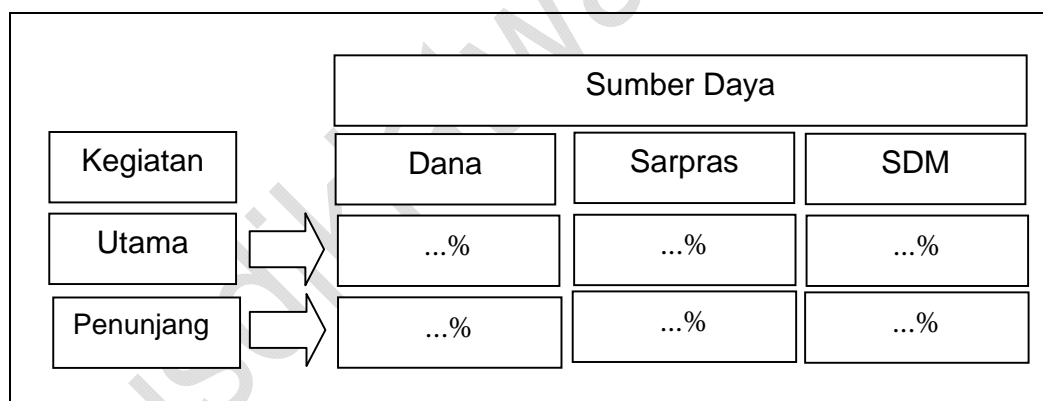
**(f). Kegiatan Penunjang Lainnya**

Kegiatan APIP yang juga merupakan kegiatan penunjang antara lain meliputi pembuatan laporan berkala kegiatan pengawasan, penyusunan kebijakan pengawasan, penyusunan PKPT (Program Kerja Pengawasan Tahunan), penyusunan daftar objek pengawasan, penyusunan daftar temuan, tindak lanjut hasil pengawasan, serta penyusunan prosedur dan tata kerja pengawasan.

Kegiatan penunjang APIP dapat diikhtisarkan ke dalam enam kegiatan sebagai berikut: (1) melakukan sinergi pelaksanaan pengawasan, (2) melakukan fungsi pendidikan dan pelatihan pengawasan, (3) melakukan penelitian, pengembangan, dan studi di bidang pengawasan, (4) mengembangkan Sistem Informasi Pengawasan, (5) melakukan pembinaan Jabatan Fungsional Auditor, dan (6) kegiatan penunjang lainnya sesuai dengan keperluan.

Prioritas kebijakan pengawasan tersebut, oleh APIP seharusnya diakomodasi dalam bentuk kebijakan pengawasan intern sehingga dapat direalisasikan oleh seluruh anggota organisasi. Berdasarkan kerangka teori, kebijakan pengawasan APIP seharusnya dinyatakan dalam bentuk surat keputusan. Akomodasi kebijakan seharusnya dilakukan juga dalam mengalokasikan sumber daya yang ada, baik sarana, prasarana, dana, maupun sumber daya manusianya. Mengingat tugas APIP dapat dikelompokkan ke dalam kegiatan utama dan kegiatan penunjang, maka sumber daya yang ada harus dialokasikan kedalam kegiatan-kegiatan tersebut. Pengalokasian sumber daya tersebut harus sesuai dengan kebutuhan, misalnya untuk kegiatan utama dialokasikan sumber daya sebesar 80%, maka untuk kegiatan penunjang sebesar 20%. Alokasi sumber daya, dapat ditetapkan kebijakan, misalnya seperti di bawah ini.

**Gambar-4.2 Alokasi Sumber Daya**

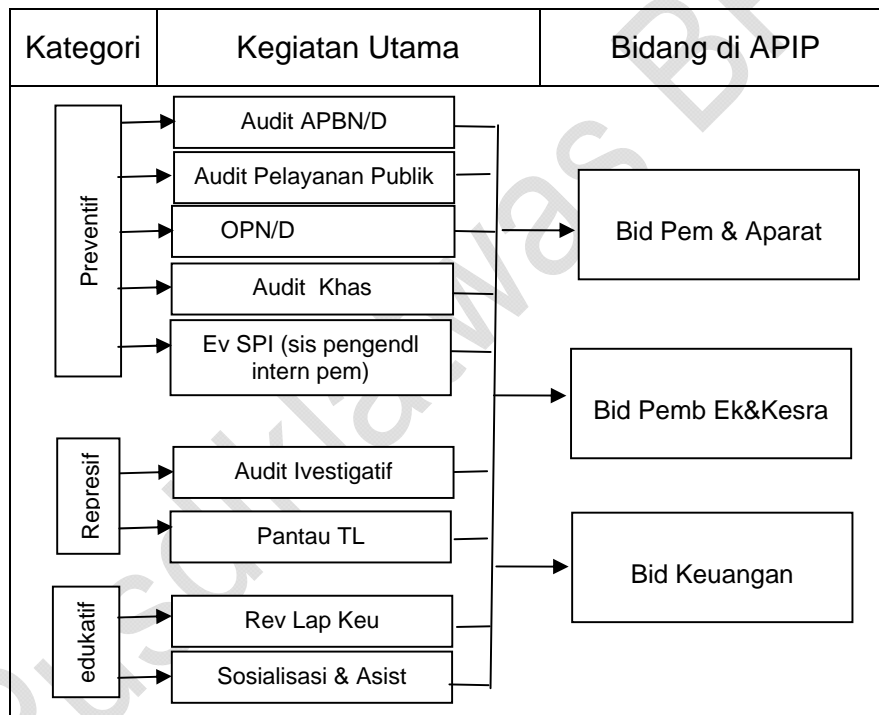


Seluruh prioritas yang tertuang dalam kebijakan pengawasan harus didistribusikan ke seluruh bidang yang ada di APIP yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan agar seluruh bidang pada APIP yang bersangkutan, mengarahkan seluruh kegiatannya sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh hierarki di atasnya. Dengan demikian seluruh kegiatan di tingkat pelaksana merupakan penjabaran dari kebijakan yang ditetapkan pada jenjang manajemen yang lebih tinggi. Jika tidak ada konsistensi antara

kebijakan pada jenjang yang paling tinggi sampai yang paling rendah, maka yang menjadi visi pada tataran yang lebih tinggi tidak akan dapat diwujudkan. Pendistribusian kebijakan untuk kegiatan utama dan kegiatan penunjang pada dasarnya dapat dilakukan seperti diagram di bawah ini.

Pendistribusian Kebijakan untuk Kegiatan Utama Bawas Kabupaten yang memiliki satu Bagian Tata Usaha dan tiga Bidang: (1) Bidang Pemerintahan & Aparatur, (2) Bidang Pembangunan Ekonomi dan Kesra, dan (3) Bidang Keuangan dapat digambarkan sebagai berikut:

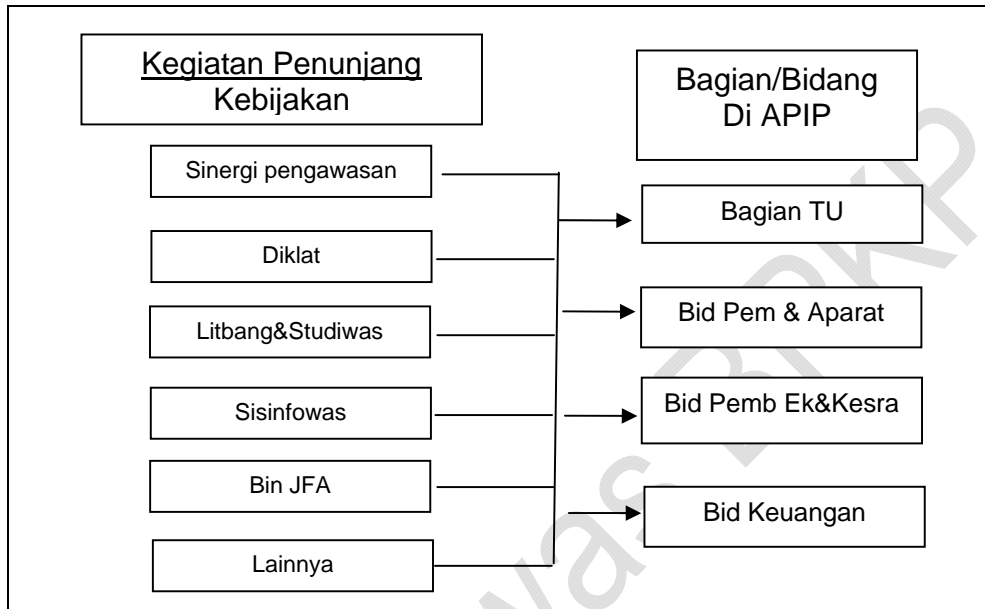
**Gambar-4.3 Distribusi Kegiatan Utama Bawas**



Pendistribusian kebijakan tidak harus dilakukan secara merata, tetapi disesuaikan dengan kondisi di lapangan. Sebagai contoh, di suatu APIP yang wilayah kerjanya kecil dan jumlah auditor yang hanya sedikit, mungkin tidak perlu melakukan sosialisasi dan asistensi. Begitu pula bobot penekanan pada kebijakan tertentu perlu memperhatikan kondisi di lapangan.

Sedangkan pendistribusian kebijakan untuk kegiatan penunjang dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar-4.4 Distribusi Kegiatan Penunjang Bawas**



Pendistribusian kebijakan pengawasan tersebut pada dasarnya diarahkan agar kebijakan yang telah ditetapkan, dapat direalisasikan dengan memanfaatkan seluruh sumber daya yang ada. Tahap akhir dari pendistribusian kebijakan adalah merincinya ke dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT).

## BAB V

### LATIHAN

#### 1. Latihan-1 (Curah Pendapat tentang Praktik Kebijakan Pengawasan Instansi)

Kelompok diminta memberikan penilaian apakah kebijakan pengawasan pada instansi APIP tempat peserta bekerja, telah mengarah pada terpenuhinya kegiatan utama dan kegiatan penunjang pengawasan, dengan mengisi kolom-kolom berikut:

No.	Kegiatan	Terpe nuhi	Tidak Terpe nuhi
<b>A. Kegiatan Utama Pengawasan:</b>			
1.	Audit kinerja penggunaan dana APBN dan APBD		
2.	Audit pelayanan publik untuk meniadakan pungutan liar		
3.	Audit atas optimalisasi penerimaan negara/daerah		
4.	Audit investigatif		
5.	Penugasan khas (akhir masa jabatan kepala daerah, inventarisasi kekayaan negara/daerah, dsb)		
6.	Memantau tindak lanjut hasil pengawasan		
7.	Mengevaluasi sistem pengendalian intern pemerintah		
8.	Mereviu Laporan Keuangan Departemen /Kementerian /LPND		
9.	Melakukan sosialisasi dan asistensi kepada instansi pusat dan daerah		

<b>B. Kegiatan Penunjang Pengawasan:</b>			
1.	Melakukan sinergi pelaksanaan pengawasan (kerjasama antar-APIP, BPK, Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK)		
2.	Melakukan diklat pengawasan (penyediaan dana, fasilitas, dan sebagainya untuk mengikuti diklat-diklat seperti: sertifikasi JFA, manajemen pengawasan, diklat teknis substansi (LAKIP, diklat evaluasi kinerja, Sistem Akuntansi Pemerintahan/Daerah, seminar dan lokakarya, Pelatihan di Kantor Sendiri)		
3.	Penelitian, pengembangan, dan studi di bidang pengawasan		
4.	Pengembangan sistem informasi pengawasan		
5.	Melakukan pembinaan Jabatan Fungsional Auditor meningkatkan pelayanan publik:		
6.	Melakukan kegiatan penunjang lainnya sesuai dengan keperluan		
Secara Umum			

## 2. Latihan-2 (Menginventarisasi Penyebab Terpenuhi atau Tidaknya Kebijakan Pengawasan Instansi APIP)

Kelompok diminta menginventarisasi penyebab dapat terpenuhi atau tidak terpenuhinya kebijakan pengawasan di instansi APIP tempat peserta bekerja, terutama yang berhubungan dengan pemenuhan kebijakan pengawasan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Pemerintah Nomor: PER/03/M.PAN/02/2006.

**3. Latihan-3 (Menginventarisasi hambatan yang dijumpai oleh para auditor dan instansi APIP)**

Sehubungan dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Pemerintah Nomor: PER/03/M.PAN/02/2006, khususnya yang terkait dengan upaya:

- a. Terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN
- b. Optimalisasi penerimaan negara/daerah
- c. Pelayanan publik dan meniadakan pungutan liar

Kelompok diminta untuk:

- Menginventarisasi hambatan yang dijumpai oleh para auditor dan instansi APIP tempat peserta berada dan bagaimana mengatasinya?
- Menilai apakah kebijakan tersebut telah mampu memenuhi harapan masyarakat dan pemerintah?

**4. Latihan-4 (Mengalokasikan Sumber Daya APIP di Tempat Auditor Bekerja)**

Kelompok diminta untuk:

Menginventarisasi unit kerja yang menjadi objek audit APIP tempat peserta berada dan jenis audit yang sesuai untuk unit kerja tersebut.

Menghitung kapasitas SDM, dana yang tersedia, dan fasilitas yang tersedia untuk menangani objek audit tersebut.

Jika kapasitas SDM, dana, dan fasilitas yang tersedia tidak cukup untuk menangani seluruh objek audit, bagaimana cara memilih atau cara mengatasinya, berikan pula alasan yang tepat untuk itu.

### **5. Latihan-5 (Dilematik Dalam Penetapan Kebijakan Audit)**

Dalam merencanakan kegiatan APIP, agar memberikan nilai tambah bagi terselenggaranya tata pemerintahan yang baik di lingkungan pekerjaannya, sering dijumpai hal-hal yang dilematik, misalnya:

- Mengutamakan pada tuntasnya audit/pemberian jasa lainnya, namun tidak dapat menjangkau seluruh objek audit yang ada;
- Memanfaatkan tenaga auditor yang cerdas, rajin, jujur, dan berdisiplin untuk menangani objek audit yang besar, rawan penyimpangan, dan banyak kegiatan di luar kotanya (banyak SPPD-nya) namun unsur pemerataan antar tim agak terabaikan.

Dalam menghadapi situasi seperti ini, apa yang sebaiknya kita lakukan?

### **Presentasi Kelompok**

Masing-masing kelompok diminta mempresentasikan hasil diskusi kelompok Latihan-1 hingga Latihan-5, kelompok lain menanggapi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arens, Alvin A. dan Loebbecke, James K. *Auditing an Integrated Approach*. Eighth edition. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Upper Saddle River. 2000.
- Dadang Solihin. *Anti Corruption and Good Governance*, [http://goodgovernance.bappenas.go.id/kom\\_bahan\\_dis\\_2-2.htm](http://goodgovernance.bappenas.go.id/kom_bahan_dis_2-2.htm)
- Edi, Suharto. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Edisi Revisi. Bandung: Penerbit CV Alfabeta Bandung. 2005.
- Gary Dessler. *Management: Leading People and Organizations in the 21<sup>st</sup> Century*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1998.
- Gunadi, Eddie M (Chairman, Forum for Corporate Governance in Indonesia), *Pakta Antisuap dan Pembobolan Bank 'Pelat Merah'*, (FCGI)[http://202.155.15.208/suplemen/cetak\\_detail.asp?mid=3&id=145539&kat\\_id=105&kat\\_id1=149&kat\\_id2=313](http://202.155.15.208/suplemen/cetak_detail.asp?mid=3&id=145539&kat_id=105&kat_id1=149&kat_id2=313)
- Harold Koontz, O'Donnell Cyril, dan Weihrich Heinz. *Management*. Tokyo: McGraw-Hill International Book Company. 1980.
- Koran Tempo. *Pemberantasan Korupsi dari Masa ke Masa*. Jakarta: Tempointeraktif. Senin, 25 Oktober 2004.
- Kristanto Hartadi, *Saatnya Kembali ke Sistem Koperasi?* Sinar Harapan 06 Oktober 2008, [http://groups.google.co.id/group/keluarga-cinta-damai/browse\\_thread/thread/2668747d618afdb9?hl=id&ie=UTF-8&q=defisit+anggaran+obama+US+%24+amerika+serikat+2009+krisis+keuangan+global](http://groups.google.co.id/group/keluarga-cinta-damai/browse_thread/thread/2668747d618afdb9?hl=id&ie=UTF-8&q=defisit+anggaran+obama+US+%24+amerika+serikat+2009+krisis+keuangan+global)
- Selo Sumardjan. *Akar Masalah Korupsi: Budaya atau Struktur?* [http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi4/4berita\\_4.html](http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi4/4berita_4.html)
- Terry George R. *Principles of Management*. Ontario: Richard D. Irwin, Inc. 1977.
- Wikipedia Indonesia. *Ensiklopedia Bebas Berbahasa Indonesia*. [http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan\\_Publik](http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan_Publik).
- Zainal Said, Abidin. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Tim Penerbit Yayasan Pancur Siwah. 2002.



**Pusdiklat Pengawasan BPKP**  
Jln. Beringin II  
Pandansari, Ciawi  
Bogor 16720

ISBN 979-3873-26-4

Pusdiklatwas BPKP