

REPOSISI PERANAN PEMERIKSAAN/AUDIT DALAM MENGAWASI PROGRAM PEMERINTAH

Sarjono

STIE Ahmad Dahlan Jakarta/BPK RI

E-mail: sarjono2299@gmail.com

Abstract

Changes in boards of BPK followed by a change of strategic audit plan. Board's current period brings big issues that are different from the previous period, the audit associated with the issue of welfare or prosperity. This study aims to determine whether the BPK had and the need to reposition the role of major issues related to the changes brought by the new boards. This research is qualitative content analysis method with the object of study are audit strategic plan, a draft audit strategic plan, and IHPS from 2008 to 2014. By using the approach of the six key elements offered by Ryan, et al (2007), the results showed that the BPK (boards and auditors) has realized some key elements as the form of the repositioning, such as the strengthening of strategic value, learning capabilities and strategic flexibility, an adequate understanding of audit entities, and the top management commitment. However, the results also show that auditors still need to have an understanding of the sensitivity of the audit entity when conducting the audit assignment and must be open to receive criticism from the outside, able to recognize the value and appropriateness of the strategy of the audit institution other, have a deep understanding of current external issues.

Kata Kunci: auditing, nilai strategis, kesejahteraan

PENDAHULUAN

Tercapainya kesejahteraan rakyat merupakan salah satu tujuan utama pendirian suatu negara. Sejahtera dapat diartikan sebagai keadaan sentosa dan makmur, yang dapat diwujudkan sebagai keadaan yang berkecukupan atau tidak kekurangan baik dari dimensi fisik, materi maupun rohani. Pembukaan UUD 1945 secara tegas menyebutkan bahwa negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, setiap rezim pemerintahan sejak merdeka hingga saat itu

selalu menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang menyatakan bahwa pembangunan di bidang ekonomi ditujukan untuk menjawab berbagai permasalahan dan tantangan dengan tujuan akhir adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh rakyat merupakan tugas utama yang diemban oleh pemerintahan di seluruh dunia, tak terkecuali Pemerintah Indonesia. Perwujudan kesejahteraan tersebut utamanya dilakukan melalui program pembangunan yang terencana, terpadu dan memiliki perspektif jangka panjang. Program pembangunan kemudian direfleksikan dalam bentuk pening-

katan pendapatan masyarakat, penurunan tingkat kemiskinan, penyediaan lapangan pekerjaan dan pembangunan yang berkualitas.

Berbagai program untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat telah dibuat oleh pemerintah sejak jama Orde Lama hingga saat ini, seperti bantuan sosial, fasilitas pinjaman kepada masyarakat miskin, subsidi pupuk, subsidi benih, fasilitas perumahan rakyat, dan program pemberdayaan masyarakat lainnya.

Greve (2008) dalam bukunya yang berjudul *What is Welfare?* menyimpulkan bahwa tidak ada satupun konsep dan definisi mengenai 'kesejahteraan' yang jelas atau menjadi kesepakatan umum. Masing-masing definisi didasari pada perspektif yang berbeda. Sejahtera tidak selalu identik dengan tingginya jumlah pendapatan atau jumlah uang yang tersedia. Sedangkan menurut Sen (2000) konsep kemakmuran dikarakteristikan dalam tiga dimensi yaitu kepuasan material/kemewahan (*prosperity as opulence*), *prosperity as utility*, dan *prosperity as capabilities for flourishing*.

Dalam pada itu, Pemerintah Indonesia telah menetapkan beberapa indikator untuk mengukur perubahan taraf kesejahteraan rakyat. Menurut BPS (2014) terdapat delapan indikator kesejahteraan rakyat yaitu kependudukan, kesehatan dan gizi, pendidikan, ketenagakerjaan, taraf dan pola konsumsi, perumahan dan lingkungan, kemiskinan, dan sosial lainnya. Masyarakat dikategorikan telah 'sejahtera' jika berada di atas ambang batas minimal dari masing-masing indikator tersebut.

Sejalan dengan itu, dalam rangka mengawasi program pemerintah khususnya untuk kesejahteraan rakyat, sebagai satu-satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan sebagai lembaga pemeriksa eksternal pemerintah, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah melakukan audit untuk menilai ketertiban administrasi, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan faktor ekonomis, efisiensi, dan efektivitas program pemerintah tersebut. Setiap permasalahan yang dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)

BPK, selalu diberikan rekomendasi yang bertujuan untuk memperbaiki atau menghilangkan permasalahan yang terjadi.

Akan tetapi dalam menjalankan kewenangannya yang menghasilkan output berupa LHP itu, BPK dihadapkan pada tantangan akan kualitas hasil pemeriksaan. Dalam lingkungan audit/pemeriksaan, output BPK memungkinkan untuk dibandingkan dengan output lembaga audit lain seperti Inspektorat Jenderal Kementerian, BPKP, dan Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota. Di samping itu, perkembangan isu-isu mendasar di masyarakat dan perubahan kepentingan para *stakeholder* harus menjadi perhatian BPK agar dalam menjalankan kewenangannya mampu memenuhi harapan dari para *stakeholder*, misalnya isu mengenai kesejahteraan yang selalu diusung oleh setiap *regime* pemerintahan. Oleh karena itu, BPK perlu melakukan *strategic repositioning*.

Turner dalam Ryan *et al* (2007) menyatakan bahwa, reposisi stratejik adalah "*a conscious adaptation to a changing environment, representing a fundamental shift in the firm's value proposition. Such strategic change often represents a fundamental shift in the underlying value proposition of the enterprise as it seeks to change its targeted market segment(s) and/or its basis of differential advantage.*"

Reposisi stratejik akan berhasil jika suatu organisasi dapat mengidentifikasi faktor-faktor atau elemen kuncinya. Ryan *et al* (2007) mengidentifikasi enam elemen kunci untuk keberhasilan reposisi stratejik, yaitu: (a) *core, deliberate strategic values*; (b) *strategic flexibility and strong learning capabilities*; (c) *top management commitment*; (d) *high customer awareness and sensitivity*; (e) *critical external orientation*; dan (f) *belief in the product and brand*.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU. No. 15/2006, BPK memiliki tugas utama yaitu "*memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha*

Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara." Pelaksanaan tugas utama BPK diwujudkan dalam bentuk tiga jenis pemeriksaan yaitu pemeriksaan keuangan (*financial audit*), pemeriksaan kinerja (*performance audit*), dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (*special purpose audit*). Hasil pelaksanaan tugas pemeriksaan dituangkan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang berisi opini laporan keuangan (pemeriksaan keuangan), kesimpulan dan rekomendasi (pemeriksaan kinerja), dan kesimpulan (pemeriksaan dengan tujuan tertentu). Sedangkan *stakeholder* utama atau pihak yang berkepentingan dari LHP BPK antara lain DPR, DPD, dan DPRD.

Selain melakukan pemeriksaan, BPK juga diberi kewenangan untuk: (1) menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/-BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara (Pasal 10 ayat (1) UU. No. 15/2006) dan (2) memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya (Pasal 11 UU no. 15 Tahun 2006).

Mengadaptasi definisi reposisi strategis yang disampaikan oleh Turner tersebut tadi, dan dikaitkan dengan perubahan isu besar yang diusung oleh pimpinan badan, BPK harus beradaptasi secara sadar dengan adanya perubahan lingkungan, dengan tetap mengacu pada nilai-nilai dasar organisasi yang telah dibangun. Perubahan strategis diantaranya adalah pergeseran mendasar dalam *mindset* bahwa pelaksanaan tugas pokok BPK harus mampu memberikan kontribusi dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyat.

Sejak dilantiknya pimpinan badan yang baru periode 2014-2019, telah dicanangkan satu isu strategis yaitu 'audit untuk kesejahteraan'. Dalam beberapa kesempatan, Ketua BPK RI

menyampaikan gagasan atau misi baru tersebut dengan alasan bahwa jika pemeriksaan berdasarkan indikator kesejahteraan dapat memperkuat amanat konstitusi dalam Pasal 23 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dikelola sebagai keuangan negara untuk digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Harian Ekonomi Neraca, 2014). Ketua BPK RI menawarkan langkah strategik yaitu dengan membenahi tiga hal utama: (1) transparansi di internal BPK; (2) rekomendasi tentang tanggung jawab pengelolaan keuangan negara; dan (3) BPK ingin melibatkan partisipasi aktif masyarakat dengan membuat unit pengaduan masyarakat.

Isu tersebut tentunya harus diformulasikan dalam rencana strategik badan dan diturunkan dalam bentuk rencana aksi operasional. Pertanyaannya adalah "apakah para pelaksana BPK siap untuk mewujudkan isu besar dari pimpinan badan tersebut?" atau "apakah selama ini pelaksana badan telah melakukan kegiatan yang sebenarnya sudah mengarah pada isu besar tersebut?".

TUJUAN PENELITIAN

Studi sejenis telah dilakukan oleh beberapa akademisi. Di antaranya Suseno (2010) yang meneliti eksistensi BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan. Fokus penelitiannya terletak pada peran BPKP secara formal yang merupakan alat alat negara yang melakukan pemeriksaan. Pontoh (2013) juga menulis dengan judul artikel "Tugas dan Wewenang BPK dalam Pengawasan dan Pengelolaan Keuangan BUMN/D". Di level regional, Siahaan (2010) mengamati profesionalisme auditor pada kantor perwakilan BPK di Provinsi Aceh.

Atas dasar sejumlah studi-studi itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah BPK telah dan perlu melakukan reposisi perannya terkait perubahan isu besar yang

diusung oleh Pimpinan BPK yang baru. Penelitian ini dirancang untuk melihat kembali bagaimana perjalanan BPK dalam melaksanakan pemeriksaan sejak 7 tahun terakhir, apa hasil-hasil yang telah dicapai, khususnya yang berkaitan dengan isu kesejahteraan rakyat, dan bagaimana BPK seharusnya memposisikan dirinya sebagai lembaga pemeriksa eksternal pemerintah sehingga dapat berkontribusi maksimal dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, apakah BPK perlu mereposisi perannya sehingga mampu memberikan kontribusi yang lebih besar dalam rangka melaksanakan amanat konstitusi yaitu mewujudkan kemakmuran rakyat.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Data dan informasi dikumpulkan melalui metode *review* dan dianalisis dengan *content analysis*. Obyek penelitian adalah hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan topik kesejahteraan rakyat, yang tertuang dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semesteran (IHPS) mulai Semester I tahun 2008 hingga Semester II tahun 2014. Penelitian dilakukan di Kantor Pusat BPK RI Jakarta. Selain IHPS tersebut, pengamatan juga dilakukan terhadap rencana strategik (Renstra) BPK periode 2006-2010 dan 2011-2015.

Analisis konten sebagai metode riset merupakan alat yang sistematis dan obyektif untuk menggambarkan dan mengkuantifikasi fenomena (Krippendorff dalam Elo dan Kyngas, 2008). Penelitian ini menggunakan pendekatan *inductive content analysis* dengan pertimbangan karena keunggulannya (Cho dan Lee, 2014) yaitu: (1) lebih dapat menemukan kenyataan yang kompleks yang terdapat dalam data; (2) pengetahuan atas makna realitas sosial atau fenomena melalui media komunikasi tertulis atau verbal; (3) kemudahan mengelola data dalam kuantitas yang besar; (4) lebih dapat menemukan pengaruh bersama yang mempertajam hubungan-hubungan; dan (5) peng-

kodean kategori dapat diturunkan dari data atau teori yang ada atau penelitian sebelumnya.

Tahapan penelitian dengan pendekatan induktif (Cavanagh dalam Cho dan Lee, 2014) adalah sebagai berikut: (1) penentuan pertanyaan riset; (2) penentuan kategori dan tingkat abstraksi; (3) pengembangan kategori induktif dari bahan atau data yang ada; (4) finalisasi pekerjaan melalui teks; dan (5) interpretasi hasil.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Renstra BPK Periode 2006-2010 memuat empat tujuan strategis yaitu: (1) mewujudkan BPK sebagai lembaga pemeriksa keuangan negara yang independen dan profesional; (2) memenuhi semua kebutuhan dan harapan pemilik kepentingan; (3) mewujudkan BPK sebagai pusat regulator di bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara; dan (4) mendorong terwujudnya tata kelola yang baik atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Untuk mencapai tujuan strategis tersebut, BPK mengembangkan sasaran-sasaran strategis dan rencana aksi yang diklasifikasikan dalam bidang-bidang sebagai berikut.

Tabel 1. Penjabaran Renstra BPK Periode 2006-2010

Bidang	Jumlah Sasaran Strategis	Jumlah Rencana Aksi
Kepemimpinan	10	13
Perencanaan strategis	7	7
Pemilik kepentingan	8	9
Pengukuran, analisa, dan pengelolaan pengetahuan	12	10
Sumber daya manusia	10	13
Pengelolaan proses	20	20

Sumber: BPK, 2014

Dalam rencana strategis periode 2006-2011, BPK masih memfokuskan pada penguatan kelembagaan, infrastruktur, dan sumber daya

manusianya. Dengan kata lain, orientasi masih pada internal BPK dan tidak ada rencana aksi yang secara spesifik langsung mengarah kepada ‘kesejahteraan rakyat’.

Renstra BPK Periode 2011-2015 memuat tiga tujuan strategis yaitu: (1) mendorong terwujudnya pengelolaan keuangan negara yang tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan; (2) mewujudkan pemeriksaan yang bermutu untuk menghasilkan laporan hasil pemeriksaan yang bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan pemangku kepentingan; dan (3) mewujudkan birokrasi yang modern.

Untuk mencapai tujuan strategis tersebut, BPK mengembangkan sasaran-sasaran strategis sebagai berikut.

Tujuan Strategis	Sasaran Strategis
Mendorong terwujudnya pengelolaan keuangan negara yang tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan Efektivitas Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan dan Memenuhi Harapan Pemangku Kepentingan
Mewujudkan pemeriksaan yang bermutu untuk menghasilkan laporan hasil pemeriksaan yang bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan pemangku kepentingan	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan Fungsi Manajemen Pemeriksaan Meningkatkan Mutu Pemberian Pendapat dan Pertimbangan Meningkatkan Percepatan Penetapan Tuntutan Perbendaharaan dan Pemantauan Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Meningkatkan Efektivitas Penerapan Sistem Pemerolehan Keyakinan Mutu Pemenuhan dan Harmonisasi Peraturan di Bidang Pemeriksaan Keuangan Negara
Mewujudkan birokrasi yang modern	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan Mutu Kelembagaan dan Ketatalaksanaan Meningkatkan Kompetensi SDM dan Dukungan Manajemen Meningkatkan Pemenuhan Standar dan Mutu Sarana dan Prasarana Meningkatkan Pemanfaatan Anggaran

Gambar 1. Renstra BPK Periode 2011-2015

Seperti halnya renstra BPK periode sebelumnya, pada periode 2011-2015, BPK masih menfokuskan pada sasaran strategis yang tidak secara langsung mengarah pada topik ‘kesejahteraan rakyat’. Renstra BPK masih menekankan pada penguatan internal kelembagaan. Akan tetapi, hal ini relevan dengan salah satu elemen kunci keberhasilan reposisi stratejik, khususnya *strong learning capabilities* (Ryan et al, 2007).

Dalam draf Renstra periode 2016-2020, BPK telah memasukkan isu ‘kesejahteraan rakyat’

dalam isu strategis yang dikaitkan dengan beberapa hal:

1. *Isu kesejahteraan rakyat vs tindak lanjut.* Tingkat tindak lanjut atas rekomendasi BPK oleh para pengelola keuangan negara serta harapan masyarakat yang semakin tinggi agar pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dapat memberikan hasil nyata bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan kesiapan rakyat dalam menghadapi persaingan global menuntut BPK untuk dapat memberikan rekomendasi pemeriksaan yang lebih berkualitas.
2. *Isu kesejahteraan vs hubungan antar lembaga.* Hubungan dengan pemangku kepentingan belum dikelola dan dimanfaatkan untuk memperbesar dampak pemeriksaan BPK terhadap transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Pemeriksaan BPK akan memberikan dampak yang besar kepada kesejahteraan masyarakat jika BPK dapat menangkap permasalahan yang dihadapi oleh rakyat dan kesulitan yang dihadapi oleh para pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelaksanaan pembangunan nasional.

Ketika Pimpinan BPK menempatkan isu kesejahteraan sebagai fokus utama maka BPK telah melakukan reposisi melalui penyusunan kembali (*realignement*) dan penetapan ulang fokus (*refocussing*) atas *strategic value*. Reposisi tersebut juga menunjukkan adanya *top management commitment* terhadap adanya perubahan dan perkembangan di lingkungan masyarakat, termasuk meningkatnya perhatian semua *stakeholder* terhadap isu kesejahteraan.

Temuan Pemeriksaan Dalam IHPS dan Kesejahteraan Rakyat

BPK merealisasikan tugas pokoknya melalui berbagai jenis pemeriksaan dengan obyek entitas pemerintah (pusat dan daerah) termasuk badan usaha milik negara/daerah

serta badan atau lembaga lain yang mengelola keuangan negara. BPK menuangkan hasil dari pelaksanaan prosedur pemeriksaan ke dalam LHP yang memuat ringkasan eksekutif, gambaran entitas, pengendalian intern, dan temuan pemeriksaan yang disertai dengan rekomendasi. BPK akan memuat permasalahan atau temuan pemeriksaan yang signifikan/-material dalam IHPS.

Entitas Pemeriksaan

Berdasarkan IHPS I tahun 2008 sampai dengan IHPS II tahun 2014, BPK telah melakukan pemeriksaan terhadap berbagai obyek atau entitas pemeriksaan baik yang berhubungan langsung dengan kesejahteraan maupun yang tidak berhubungan langsung dengan kesejahteraan. Obyek pemeriksaan yang berhubungan langsung dengan kesejahteraan adalah program/kegiatan pemerintah atau yang dibiayai oleh anggaran pemerintah (APBN/-APBD) yang outputnya langsung berdampak pada kesejahteraan rakyat seperti peningkatan pendapatan. Misalnya, pemeriksaan atas bantuan sosial, program pemberdayaan masyarakat (dana bergulir).

Sedangkan obyek pemeriksaan yang tidak berhubungan langsung dengan kesejahteraan rakyat adalah program/kegiatan pemerintah atau yang dibiayai oleh APBN/APBD yang outputnya memberikan stimulus bagi rakyat untuk meningkatkan pendapatannya. Misalnya, pemeriksaan atas subsidi pemerintah pada sektor transportasi dan pertanian, ketahanan pangan, infrastruktur, energi, lingkungan hidup, pengelolaan bencana, dan lain sebagainya.

Hasil (Temuan) Pemeriksaan

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK menghasilkan output berupa LHP yang didalamnya memuat opini (untuk pemeriksaan keuangan), simpulan dan rekomendasi (untuk pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu), serta memuat temuan-temuan pemeriksaan atau permasalahan yang menurut BPK. Penelitian ini mencoba mengidentifikasi

temuan-temuan signifikan dalam LHP BPK yang terkait dengan isu kesejahteraan (baik langsung maupun tidak langsung), yaitu temuan-temuan yang dimuat dalam IHPS.

Hasil pemeriksaan yang terkait dengan isu kesejahteraan khususnya bantuan sosial, (IHPS Semester I tahun 2008), lebih pada permasalahan kepatuhan seperti pertanggungjawaban realisasi belanja sosial tidak sesuai ketentuan/tidak didukung dengan bukti yang lengkap, kelebihan pembayaran pelaksanaan kegiatan penjangkauan dan pengendalian sosial penyandang masalah kesejahteraan sosial/-gelandangan/ pengemis, dan pemberian kredit tidak sesuai ketentuan serta pengelolaan dan pemantauan kredit tidak optimal. Atas permasalahan itu, BPK mengungkap akibat yaitu tidak mencapai tujuan dan sasaran serta belum mengarah pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pemeriksaan pada beberapa entitas diperoleh temuan seperti penggunaan dana penanggulangan pasca bencana tidak sesuai ketentuan dan sebagian penerimanya tidak membuat pertanggungjawaban, penyaluran bantuan sosial salah sasaran, terdapat daerah yang pertumbuhan terkait aspek kesejahteraan masyarakat (seperti yang terdiri dari rata-rata pertumbuhan produk domestik regional bruto (PDRB) atas harga konstan, rata-rata PDRB atas harga berlaku, angka partisipasi murni sekolah dasar, dan angka partisipasi kasar sekolah menengah pertama) lebih rendah dari rata-rata nasional (IHPS Semester I dan II Tahun 2009).

Isu 'kesejahteraan' yang terkait dengan bidang kesehatan, dapat diambil dari permasalahan dari pemeriksaan atas Jamkesmas, seperti data masyarakat miskin statis sejak 2008-2012. Kelemahan SPI, perencanaan tidak memadai, kebijakan tidak tepat, tidak memiliki prosedur operasional baku (SOP), SOP tidak berjalan optimal, penggunaan anggaran tidak tepat sasaran, pencairan dana tidak berdasarkan pertanggungjawaban, rumah sakit menanggung beban selisih tarif, pencairan dana terlambat (IHPS Semester II tahun 2012). Permasalahan

tersebut disebabkan Kementerian Kesehatan belum memiliki aturan tentang pemutakhiran data, penyusunan APBD tidak optimal, ketidakpatuhan satuan kerja terhadap peraturan.

Selanjutnya, isu 'kesejahteraan' yang terkait dengan penyediaan tempat tinggal, BPK telah melakukan pemeriksaan kinerja atas program rumah susun sederhana sewa atau rusunawa (IHPS Semester II tahun 2012). Permasalahan atau temuan signifikan yang diungkap antara lain Pelaksanaan kegiatan Ditjen Cipta Karya hanya berorientasi pada output, proses alih status dan hibah aset rusunawa kepada instansi penerima yang sangat lamban. Hal tersebut disebabkan kegiatan Ditjen Cipta Karya hanya berorientasi pada output, belum berorientasi pada outcome atau tujuan dari pembangunan rusunawa, yaitu menyediakan hunian layak bagi masyarakat berpenghasilan rendah sehingga dapat mengurangi kantong-kantong pemukiman kumuh di perkotaan. BPK merekomendasikan kepada Menteri Pekerjaan Umum antara lain agar mempercepat proses pengalihan status (hibah) aset rusunawa dan berkoordinasi dengan pihak pemerintah daerah untuk segera memanfaatkan rusunawa yang telah terbangun.

Dalam hal pelayanan air bersih, sebagai salah satu variabel tidak langsung yang mempengaruhi kesejahteraan rakyat, BPK telah melakukan pemeriksaan kinerja atas pelayanan air bersih di beberapa PDAM dan instansi terkait lainnya (IHPS Semester II tahun 2013). Temuan signifikan yang diungkap dalam LHP antara lain Cakupan pelayanan 16 PDAM dan PT Air Manado belum mencapai target Millenium Development Goals (MDGs) (68,87%) yaitu berkisar antara 8,21% s.d. 67,85% sehingga sebanyak 4.904.063 jiwa penduduk di 17 kabupaten/kota belum memperoleh layanan air bersih dari PDAM.

Selain itu kualitas air produksi pada 22 PDAM belum memenuhi standar kesehatan, yang terbukti dari hasil pengujian menunjukkan bahwa sampel air mengandung bakteri *coliform* dan *colitnja* sehingga tujuan pendirian PDAM

sebagai perusahaan yang memberikan pelayanan dan mengusahakan penyediaan air minum bagi masyarakat yang memenuhi persyaratan kesehatan belum tercapai. Hal tersebut disebabkan antara lain Direksi PDAM kurang optimal dalam mencari sumber air baru, belum mengalokasikan dana yang signifikan untuk pembangunan jaringan pipa baru serta kurang optimal dalam melakukan langkah-langkah meningkatkan kualitas air PDAM. Terhadap kasus-kasus tersebut, BPK telah merekomendasikan kepada Direksi PDAM antara lain agar mengalokasikan dana untuk membangun jaringan pipa baru serta berupaya untuk menjaga dan meningkatkan kualitas air sesuai standar kesehatan.

Di sektor pembiayaan yang langsung menyentuh rakyat menengah ke bawah, BPK melakukan pemeriksaan terhadap Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Temuan signifikan yang diungkapkan dalam LHP antara lain sepuluh BPR milik pemerintah daerah belum melakukan upaya untuk memenuhi pemberian kredit kepada Usaha Mikro dan Kecil (UMK), antara lain dalam rencana kerja tahunan porsi kredit produktif kepada UMK lebih kecil dari kredit konsumtif, dan realisasi kredit produktif kepada UMK tidak mencapai target (IHPS Semester II tahun 2013). Hal tersebut antara lain disebabkan direksi dalam mengambil kebijakan dan mengelola BPR kurang memperhatikan maksud dan tujuan pendirian BPR untuk mendorong usaha mikro dan kecil, penyaluran kredit masih fokus pada sektor konsumtif, dan pemerintah daerah selaku pemilik modal belum melaksanakan pembinaan yang dapat mendorong perekonomian UMK.

Pemerintah juga mendorong BUMN untuk berperan dalam mengatasi isu kesejahteraan melalui program *Corporate Social Responsibility* (CSR) dalam bentuk program Bina Lingkungan. Beberapa permasalahan pada Program BL BUMN Peduli (IHPS Semester II tahun 2013) antara lain: pada program kegiatan Cetak Sawah senilai Rp. 380,73 miliar BUMN pelaksana tidak membuat alokasi waktu khusus yang dipergunakan untuk kegiatan persiapan yang meliputi perizinan dan sosialisasi untuk

perolehan lahan secara efektif, tidak memiliki informasi potensi lahan yang akan dibangun secara akurat dan pembuatan perjanjian kerja sama konsultasi perencanaan dilakukan bersamaan dengan kontrak konstruksi.

Pada pembangunan Rumah susun senilai Rp. 151 miliar tidak terdapat Rencana Anggaran dan Biaya (RAB) pada perjanjian kerjasama konstruksi antara PT Hutama Karya dengan Perum Perumnas dan belum terdapat kejelasan metode/mekanisme perputaran uang hasil perolehan penjualan rumah susun. Atas peraturan yang tidak konsisten dan pelaksanaan kegiatan BL-BUMN Peduli yang tidak direncanakan secara memadai, BPK merekomendasikan Menteri BUMN dalam membuat peraturan, terutama yang berdampak pada penggunaan kekayaan negara/perusahaan dibuat dengan tujuan yang benar, segera mengevaluasi kembali penempatan tim perumus hukum, membuat laporan pertanggungjawaban atas pemanfaatan dana BL-BUMN Peduli untuk kegiatan cetak sawah serta hasil/manfaat yang dihasilkannya, melakukan evaluasi dan memantau pelaksanaan pembangunan rumah susun sederhana sesuai dengan tujuan dan peruntukannya.

Dalam IHPS Semester II tahun 2014, BPK mengungkapkan temuan signifikan yang terkait dengan isu kesejahteraan, yang berasal dari pemeriksaan atas Program Pembangunan Desa/ Kelurahan Mandiri Anggaran untuk Rakyat Menuju Sejahtera (Anggur Merah), swasembada kedelai, pengelolaan paten, dan migas (minyak dan gas), seperti di bawah ini:

1. Pengelolaan program Anggur Merah di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) belum dilaksanakan secara efektif dalam mendukung pengurangan angka kemiskinan di Provinsi NTT. Hal ini disebabkan oleh dana yang terlalu kecil, jenis usaha yang membutuhkan waktu yang lama untuk menghasilkan, adanya informasi dana tersebut merupakan hibah atau tidak perlu dikembalikan, tidak ada pengaturan tentang sanksi atas keterlambatan atau tidak dikembalikannya pinjaman dana, dan

kelompok masyarakat yang belum menerapkan prinsip usaha bersama.

2. Upaya pencapaian swasembada kedelai 2014 tidak efektif. Penetapan target swasembada dibuat tanpa berdasar fakta yang ada, terutama ketidakmampuan pemerintah memenuhi kebutuhan kedelai dari produksi lokal. Akibatnya, pengeluaran keuangan negara untuk membiayai program swasembada kedelai 2010-2014 senilai Rp. 1,42 triliun menjadi sia-sia, mengingat jauh sebelumnya kegagalan program tersebut sudah dapat diprediksi.
3. Pengelolaan paten belum memadai dan belum didorong pemanfaatannya bagi masyarakat melalui mekanisme Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Hal tersebut mengakibatkan paten belum memberikan manfaat secara maksimal untuk layanan dan kesejahteraan masyarakat/industri maupun peningkatan PNBP sebagai salah satu sumber pembiayaan litbang BATAN.

Penyebab dan Rekomendasi BPK

Berdasarkan IHPS, temuan-temuan signifikan tersebut terjadi karena beberapa penyebab. Penyebab pertama adalah belum adanya kebijakan dan aturan operasional, seperti aturan tentang pemutakhiran data. Penyebab kedua adalah proses perencanaan (penyusunan APBD) yang tidak memadai (tidak optimal). Penyebab ketiga adalah ketidak-patuhan kepala atau personil satuan kerja terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyebab keempat adalah ketidak-jelasan orientasi atau tujuan akhir dari satker yang menjalankan program, seperti dalam pembangunan rusunawa Dijten Cipta Karya hanya berorientasi pada output, bukan pada outcome.

Dalam rangka menghilangkan penyebab terjadinya permasalahan signifikan, BPK telah menyampaikan rekomendasi kepada entitas yang diperiksa, antara lain: (1) menyusun kebijakan dan peraturan operasional yang memadai, memperbaiki atau merevisi ketentuan yang tidak sinkron dengan ketentuan

yang lebih tinggi; (2) memberikan sanksi atas ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku; (3) mengalokasikan dana yang cukup untuk membangun fasilitas/infrastruktur agar kualitas layanan sesuai yang diharapkan; dan (4) berkoordinasi dengan berbagai pihak dalam rangka percepatan pemanfaatan hasil pembangunan (seperti rusunawa) oleh masyarakat.

BPK, mau tidak mau, harus melakukan reposisi atas peranannya sehingga mampu memberikan kontribusi yang lebih dalam rangka mewarnai program pemerintah yang berkaitan dengan kesejahteraan atau kemakmuran. Dengan mendasarkan pendekatan yang ditawarkan oleh Ryan *et al* (2007), BPK telah melakukan beberapa elemen dari enam elemen kunci. Elemen kunci yang telah dilakukan oleh BPK antara lain:

1. BPK telah menancapkan '*core, deliberate strategic values*' sebagai modal dasar untuk menjalankan mandat konstitusi sebagai lembaga pemeriksa eksternal pemerintah, sehingga telah mampu menghasilkan output yang berkualitas.
2. Para pemeriksa BPK, dengan infrastruktur yang ada, memiliki kemampuan pembelajaran yang tinggi (*strong learning capability*). Pembelajaran yang telah dan harus selalu dilakukan oleh para pemeriksa adalah terkait program/kegiatan dan entitas yang diperiksa, para pemangku kepentingan atas output pemeriksaan, kelebihan dan kelemahannya.
3. Isu-isu strategis yang menjadi fokus pemeriksaan BPK selalu berkembang atau berubah sejalan dengan perkembangan (*strategic flexibility*). Namun demikian, perubahan itu tidak akan jauh dari isu strategis yang menjadi fokus setiap rezim pemerintahan. Hal ini selaras dengan seperti yang disampaikan John Keogh dalam Ryan *et al* (2007) bahwa "*it is and should be constantly evolving and your strategy should be constantly evolving*".
4. Para pemeriksa BPK telah mampu menangkap sebagian dari '*high customer*

awareness and sensitivity' melalui temuan-temuan signifikannya yang dimuat dalam IHPS.

5. Penyusunan rencana strategik pada setiap periode kepemimpinan Badan menunjukkan bukti adanya komitmen yang tinggi dari *top management*. Pimpinan badan sebagai *top management* memberikan arahan bagi para pelaksana badan (pemeriksa BPK) untuk memfokuskan pada isu-isu strategis yang telah disepakati.

Sedangkan, masih terdapat beberapa elemen kunci yang harus dikejar oleh para pemeriksa BPK maupun di level manajemen, yaitu:

1. Para pemeriksa harus memiliki pemahaman atas '*high customer sensitivity*' ketika mendapat penugasan pemeriksaan. Dengan pemahaman yang memadai atas '*high customer sensitivity*', maka pemeriksa akan mudah memenuhi harapan penugasan dari pimpinan badan. Salah satu bentuknya adalah ketika pemeriksa mengusulkan rekomendasi didasarkan pada kebutuhan riil dari entitas yang diperiksa. Oleh karena itu, para pemeriksa harus dapat mengedukasi atau menya-jikan wajah baru bahwa pemeriksaan yang di-lakukan berubah dari pelaksanaan kewajiban (mandat UU) menjadi kebutuhan bagi entitas pemeriksaan (*customers*).
2. Meskipun BPK merupakan satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal pemerintah bukan berarti tidak memiliki kompetitor. Secara kelembagaan, BPK memang tidak memiliki kompetitor, namun secara fungsi pemeriksaan (auditing), terdapat lembaga lain yang melakukan pemeriksaan pada entitas atau jenis pemeriksaan yang sama seperti yang dilakukan oleh pemeriksa BPK, yaitu lembaga internal audit pemerintah (seperti inspektorat jenderal kementerian, inspektorat provinsi/kabupaten/kota, dan unit audit perusahaan negara/-

daerah). Oleh karena itu, para pemeriksa BPK harus membuka diri untuk menerima kritik dari luar, mampu mengenali nilai dan ketepatan strategi yang dimiliki oleh lembaga pemeriksa lainnya, dan pemahaman yang mendalam dan mendarah daging dari perkembangan eksternal.

KESIMPULAN

Berdasarkan identifikasi temuan signifikansi, penyebab, dan rekomendasi yang diungkapkan dalam LHP BPK menunjukkan bahwa belum banyak tersaji permasalahan atau temuan signifikan yang berkaitan langsung dengan isu kesejahteraan atau kemakmuran. Pemeriksa BPK belum menyajikan temuan-temuan signifikan secara lebih masif mengenai kegagalan atau kelemahan program yang terkait langsung dengan kesejahteraan rakyat. Namun demikian, meskipun belum maksimal atau optimal, para pemeriksa BPK telah mampu menangkap sebagian dari 'high customer awareness and sensitivity' melalui temuan-temuan signifikannya. Temuan-temuan signifikan tersebut menjadi salah satu bukti bahwa para pemeriksa BPK telah memandang pentingnya pemahaman entitas (*knowledge of customers*).

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2014), BPK: *Berdasarkan Capaian Kesejahteraan*, Harian Ekonomi Neraca Retrieved from <http://www.bpk.go.id/news/bpk-berdasarkan-capaian-kesejahteraan>
- Cho, J. Y., dan Lee, E., 2014, Reducing Confusion about Grounded Theory and Qualitative Content Analysis: Similarities and Differences. *The Qualitative Report*, Vol. 19, Article 64, 1-20.
- Elo, S. dan Kyngas, H., 2008), The Qualitative Content Analysis Process, *Journal of Advanced Nursing*, 62 (1), 107-115
- Greve, B., 2008, What is Welfare? *Central European Journal of Public Policy*, Vol. 2 – No. 1 - July
- Jackson, T., 2009, *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*. London: Earthscan
- Ryan, P., Moroney, M., Geoghegan, W., dan Cunningham, J., 2007, A Framework for a Strategic Repositioning Strategy: A Case Study of Bulmers Original Cider, *The Irish Journal of Management*, 28(1), 81-102.
- Sen, A., 2000, *Development as Freedom*, New York: Alfred Knof.
- Siahaan, V.D., 2010, Pengaruh Profesionalisme terhadap Organisasi dalam Upaya Meningkatkan Kinerja Auditor (Studi pada Kantor Perwakilan BPK-RI Provinsi Aceh), *Jurnal Telaah & Riset Akuntansi*, Vol. 3, No. 1, Januari 2010: 10-28.
- Suseno, A., 2010, Eksistensi BPKP dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Jan-Apr 2010, 15-30.
- Pontoh, A.R., 2013, Tugas dan Wewenang BPK dalam Pengawasan dan Pengelolaan Keuangan BUMN/D, *Lex Administratum*, Vol. I, No. 1, Jan-Mar 2013, 132-147.