

Penguatan Pengawasan Internal

PERPUSTAKAAN KPK

 No. Induk :
 00414/Respos-
 KPK/2013
 130200414

 No. Panggil :
 A AF 6

Terdapat pro dan kontra sejak jaman filsuf Yunani kuno tentang sikap manusia terhadap pengawasan. Socrates dan Adam Smith menyatakan bahwa tanpa pengawasan manusia tetap memiliki kecenderungan untuk berbuat baik. Pendapat sebaliknya dikemukakan oleh Glaucon bahwa pada dasarnya manusia tidak suka untuk diawasi sehingga ketika tidak ada pengawasan manusia cenderung untuk berbuat tidak baik.

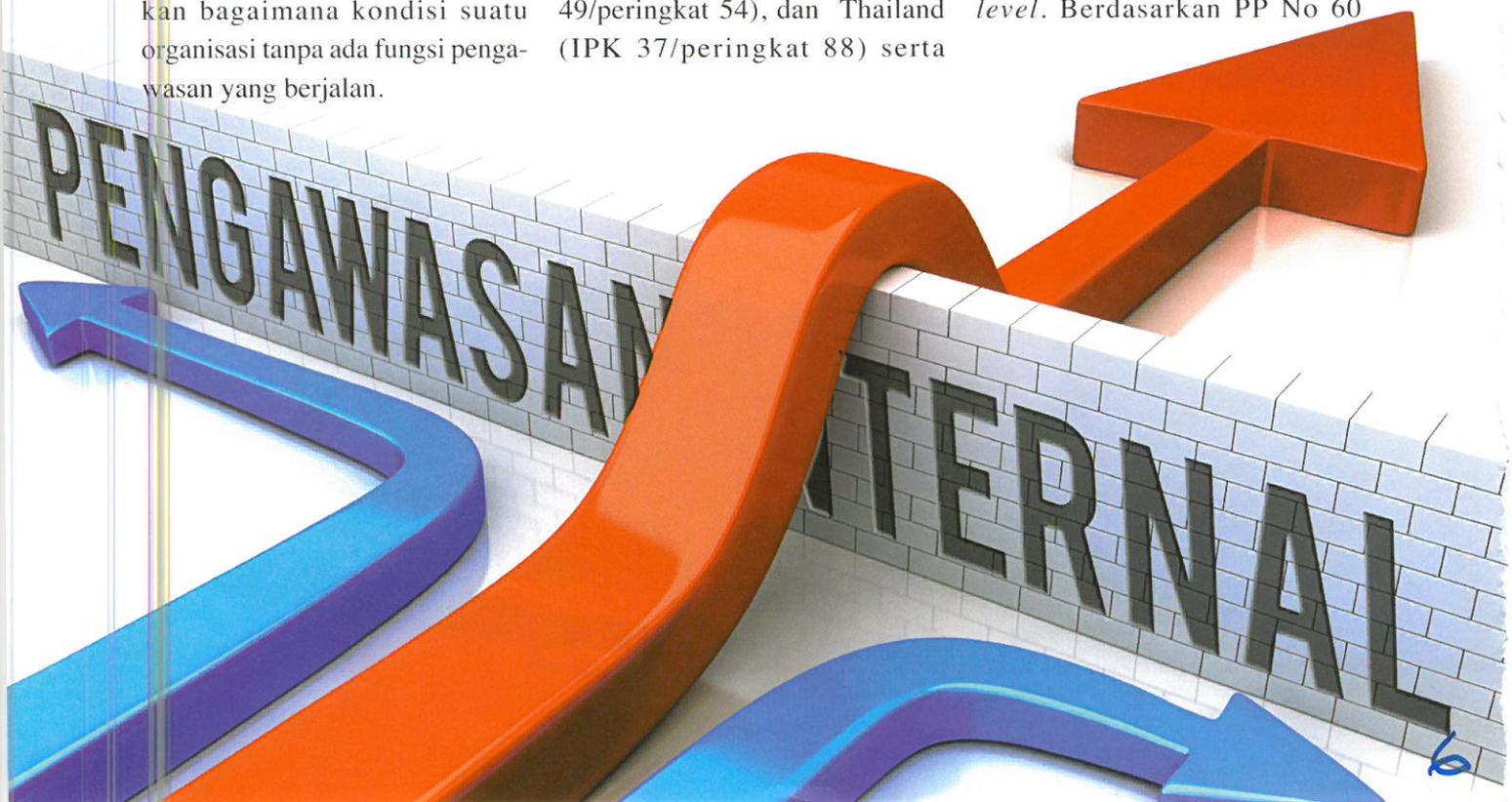
Terlepas dari pro dan kontra tersebut, pengawasan menempati posisi penting dalam kehidupan manusia pada umumnya dan birokrasi pemerintahan pada khususnya. Sebagaimana unsur C dalam POAC yang kita kenal dengan *Planning, Organizing, Actuating* dan *Controlling*, maka *Controlling* (Pengawasan) adalah hal *crucial* untuk menjamin tujuan kegiatan maupun organisasi dapat tercapai secara efektif, efisien dan ekonomis. Dapat dibayangkan bagaimana kondisi suatu organisasi tanpa ada fungsi pengawasan yang berjalan.

Dengan kondisi pengawasan saat ini, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) belum menunjukkan skor yang menggembirakan karena IPK Indonesia tahun 2012 (data Transparansi Internasional Indonesia) masih pada angka 32 (peringkat 118 dari 176 negara). IPK menggunakan rentang indeks 0-100 dengan 0 dipersepsikan paling korup dan 100 amat bersih. Peringkat IPK Indonesia di ASEAN masih di bawah Singapura (IPK 87/peringkat 5), Brunei (IPK 55/peringkat 46), Malaysia (IPK 49/peringkat 54), dan Thailand (IPK 37/peringkat 88) serta

Filipina (IPK 34/peringkat 108). Indonesia berada di atas Vietnam yang memiliki skor 31 (peringkat 123) dan Myanmar dengan skor 15 (peringkat 172). Tulisan ini dibatasi hanya pada peranan pengawasan internal dalam birokrasi pemerintahan.

Potret pengawasan internal di Indonesia

Birokrasi pemerintahan secara internal diawasi oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) pada setiap *level*. Berdasarkan PP No 60



tata kelola;

- Melakukan evaluasi terhadap penyerapan anggaran kementerian/lembaga/pemda, dan memberikan rekomendasi langkah-langkah strategis percepatan penyerapan anggaran;
- Audit tujuan tertentu terhadap program-program strategis nasional yang mendapat perhatian publik
- Memberikan rencana aksi yang jelas, tepat, dan terjadwal dalam mendorong penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) pada setiap kementerian/lembaga/pemda.

Dalam implementasinya, BPKP telah melakukan pendampingan penyusunan laporan keuangan, baik untuk kementerian/lembaga maupun pemerintah daerah: provinsi, kabupaten, dan kota. Selain itu, bekerja sama dengan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang ada pada masing-masing kementerian/lembaga/pemda, BPKP membantu untuk melakukan reviu atas penyajian laporan keuangan.

Dari sisi evaluasi penyerapan anggaran, Kepala BPKP dengan kapasitas sebagai Wakil Ketua Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran (TEPPA) telah memberikan usulan langkah-langkah strategis kepada Presiden terkait percepatan penyerapan anggaran. Sedangkan terhadap program-program strategis nasional yang menjadi *current issue*, BPKP bertindak sebagai *problem shooter*. Audit atas perlindungan dan penempatan TKI di Luar Negeri dan audit atas Kebijakan Penyelenggaraan Angkutan Penyeberangan di Pelabuhan Merak, adalah contoh bagaimana BPKP merespon permasalahan yang menjadi isu nasional.

Namun demikian, harus diakui bahwa kondisi BPKP saat ini, masih dalam taraf memenuhi *compliance* pada ketentuan yang berlaku. Meskipun sudah mengemban amanah baru *consulting* dan *assurance*, pengawasan yang dilakukan BPKP masih berkuat pada upaya peningkatan input APIP dalam hal kuantitas dan kualitas SDM, bagaimana penataan pola kerja dan pola hubungan (*governance*), dan cara kerja (*shifting to IT based*). Orientasi tersebut harus diubah menjadi *outcome based*.

Expectation Gap

Dari uraian di atas, diakui masih terdapat jurang yang menganga antara kondisi riil dengan ekspektasi masyarakat yang dinamis. Terkait dengan reformasi birokrasi, masyarakat masih mendambakan terwujudnya pemerintahan bersih, efektif dan efisien, pengambilan keputusan dan kebijakan yang tepat, dan layanan publik yang berkualitas. Saat yang sama, publik masih mendapati birokrasi yang lamban, boros, berbelit-belit, dan penuh dengan intrik.

Dari yang terjadi dan apa yang `baru` dilakukan oleh Aparat pengawasan Intern Pemerintah (APIP), saat ini ada *gap* antara harapan dan kenyataan. Celah tersebut yang harus dapat diisi oleh APIP, sehingga *gap* yang sebenarnya antara apa yang diharapkan masyarakat dengan kenyataan yang diterima, dapat diminimalkan. Hal ini menjadi tantangan bagi sebuah lembaga APIP yang lebih kuat, komprehensif, dan strategik ■

(hananto/mil)



Kepala BPKP, Mardiasmo (Kanan) dengan kapasitas sebagai Wakil Ketua Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran (TEPPA) telah memberikan usulan langkah-langkah strategis kepada Presiden terkait percepatan penyerapan anggaran

nya yang tidak berfungsi secara optimal menjadi *early warning* bagi pimpinan. Kemungkinan kedua yaitu APIP yang tidak *perform* dapat diatasi apabila pimpinan memiliki komitmen yang kuat misalnya dengan cara mengganti pimpinan APIP yang tidak berkinerja dengan baik atau meningkatkan kompetensi APIP.

Transformasi pengawasan internal

Controlling sebagai bagian dari POAC menentukan berhasil atau tidaknya misi Pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 antara lain mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan termasuk kekuasaan pengelolaan keuangan negara bertanggung jawab menciptakan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) yang handal sebagaimana diamanahkan dalam pasal 58 UU no 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Amanah tersebut sudah dijabarkan dalam PP no 60 tentang SPIP.

SPIP yang merupakan jiwa dari pengawasan internal perlu diimplementasikan secara menyeluruh pada birokrasi peme-

rintahan bersamaan dengan transformasi pengawasan internal. UU Siswasnal perlu dibuat untuk memperkuat peran pengawasan internal dalam mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan pemerintahan serta memastikan misi Pemerintah tercapai secara efektif, efisien dan ekonomis. UU ini merupakan sebuah milestone yang strategis bagi perjalanan sejarah pengawasan internal di pemerintahan Indonesia.

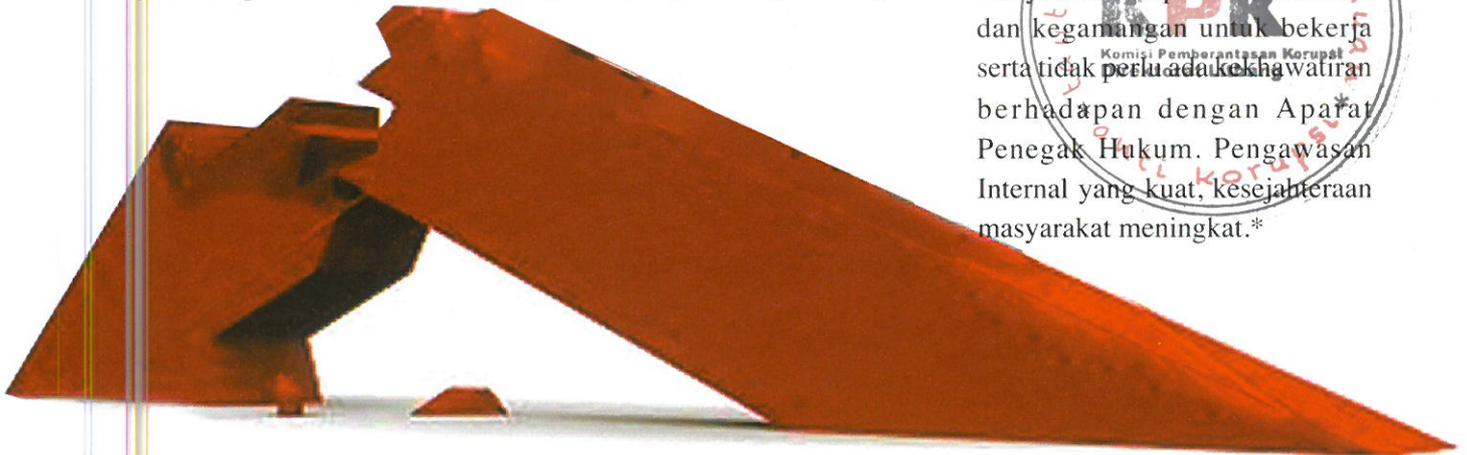
UU Siswasnal menjadi landasan hukum bagi APIP dalam perannya sebagai safeguarding bagi RPJMN/D yaitu mengawal dan memastikan target-target RPJMN/D tercapai. Butir yang perlu dimasukkan dalam UU Siswasnal antara lain transformasi pengawasan internal baik aspek kelembagaan, SDM maupun *business process*. Terkait kelembagaan, transformasi pengawasan internal adalah *empowering* APIP dalam bingkai sistem kabinet presidential antara lain melalui peningkatan struktur kelembagaan APIP. Sebagaimana prinsip POAC, dimana aspek Perencanaan dipimpin oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional sekaligus Kepala Bappenas, aspek *Organizing* dan

Actuating terkait menteri teknis maka aspek *controlling* semestinya juga dipimpin oleh unit yang setara/selevel dengan kementerian. Di era Suharto, konsep ini pernah dijalankan dengan adanya Menteri Koordinator Pengawasan pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara.

Revitalisasi aspek SDM sebenarnya sudah dimulai dengan adanya perpanjangan Batas Usia Pensiun bagi auditor APIP dari 56 tahun hingga 60 tahun. Terkait kompetensi SDM, penjenjangan jabatan auditor APIP harus terus di-*upgrade* baik mencakup sistem penilaian, sertifikasi dan pengembangan profesi.

Revitalisasi *business process* APIP adalah perbaikan yang *fundamental* yang sudah dibahas di atas antara lain perbaikan SOP, mekanisme koordinasi dan sinergi antar APIP, sistem pelaporan, *monitoring* dan evaluasi termasuk transformasi sistem informasi teknologi yang integrated.

Simpulan tulisan ini, pengawasan internal perlu dikuatkan sesuai khittah dan peran APIP seharusnya agar seluruh pimpinan K/L dan Pemda tenang dan nyaman mengemban amanah mulia mensejahterakan masyarakat tanpa ada ketakutan dan kegaman untuk bekerja serta tidak perlu ada kekhawatiran berhadapan dengan Aparat Penegak Hukum. Pengawasan Internal yang kuat, kesejahteraan masyarakat meningkat.*



Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) menempatkan BPKP sebagai APIP yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden sementara Inspektorat Jenderal/Inspektorat bertanggung jawab langsung kepada pimpinan Kementerian/Lembaga. Pemerintah daerah sebagai wakil dari Pemerintah Pusat di daerah memiliki APIP yaitu Inspektorat Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Secara struktur kelembagaan, APIP seharusnya cukup efektif menjalankan peran pengawasan mengingat mereka sudah didukung dengan piranti struktur organisasi yang baku. Namun menjadi pemikiran kita mengapa pengawasan internal sebagai penyumbang pengawasan secara menyeluruh dirasakan masih belum optimal terbukti masih rendahnya IPK tersebut, masih banyaknya kasus korupsi di birokrasi pemerintahan yang datang silih berganti, masih belum seluruh Pemda dan K/L yang memperoleh opini WTP dari BPK. Pada saat tulisan ini dibuat, belum diperoleh data hasil opini BPK atas laporan keuangan K/L dan Pemda tahun 2012. Data tahun 2011, hanya 16 persen dari keseluruhan Pemda (524 daerah) yang memperoleh WTP, sedangkan K/L yang memperoleh WTP sebanyak 77 persen dari total K/L.

Apabila dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya sebenarnya ada perbaikan opini namun masih jauh dari target

RPJMN tahun 2010-2014 (100 persen K/L WTP dan 60% Pemda WTP) serta meningkatnya IPK menjadi 5 (skala 0-10) pada tahun 2014.

Beberapa hal yang diduga merupakan penyebab belum optimalnya hasil pengawasan internal antara lain sebagai berikut:

Pertama, belum adanya undang-undang Sistem Pengawasan Internal (Siswasnal) yang memayungi pola kerja APIP secara holistik, mekanisme koordinasi dan sinergi antar APIP termasuk pola hubungan dengan auditor eksternal (BPK). UU Siswasnal diperlukan untuk meningkatkan kinerja masing-masing APIP maupun APIP secara keseluruhan sebagai internal auditor pemerintah. *Void nya* UU Siswasnal menjadikan APIP terkotak-kotak, berjalan secara *partial*, sehingga koordinasi dan sinergi antar APIP belum optimal. Kesulitan yang terjadi apabila terdapat program lintas sektoral seperti misalnya Program Ketahanan Pangan, Pengentasan Kemiskinan, Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PPIP), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program PNPM Mandiri, Bantuan Beras untuk Rumah Tangga Miskin (program Raskin), dan Penyediaan Air Bersih dan Penyehatan PDAM sesuai dengan target MDGs maka pengawasan seringkali kurang terkoordinasi sehingga menjadi kurang optimal.

Kedua, selain payung un-

dang-undang, revitalisasi peran pengawasan internal belum dilakukan secara optimal, mencakup seluruh aspek baik unsur SDM APIP, sarana dan prasarana, metode dan pola kerja APIP, dukungan dana yang cukup baik anggaran pengawasan maupun anggaran untuk para pegawai APIP serta dukungan sistem informasi yang berbasis IT. SDM APIP yang belum optimal baik aspek kompetensi maupun integritas nya akan memunculkan masalah besar dalam pelaksanaan pemeriksaan. Mengingat posisi, peran dan tanggung jawab APIP yang cukup berat dikaitkan dengan "godaan" yang cukup besar pula, maka wajar jika SDM APIP harus diberikan remunerasi yang kompetitif. Demikian pula revitalisasi aspek dukungan informasi dan teknologi yang belum optimal mengakibatkan data-data pengawasan internal seperti misalnya data tindak lanjut, temuan dan saldo temuan tidak terkelola dengan baik.

Ketiga, meskipun tidak semua, namun di beberapa kasus, komitmen dan dukungan pimpinan terhadap pengawasan internal dan APIP masih belum optimal. Hal ini terlihat dari beberapa pimpinan baik K/L maupun Pemda (Gubernur, Bupati dan walikota) yang justru tersandung kasus korupsi dan harus berurusan dengan KPK. Terdapat dua kemungkinan atas kondisi ini, pimpinan yang mengabaikan *warning* dari APIP atau APIP