

PENGAWASAN DALAM ERA OTONOMI DAERAH¹

I. PENDAHULUAN

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Pemerintah dan DPR telah jelas menunjukkan *political will* untuk melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi pada tahun anggaran 2001. Dalam konteks otonomi daerah, desentralisasi dimaksudkan agar daerah lebih mampu mengembangkan inisiatif dan kreativitas daerah dan sumberdayanya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.² Namun kesemuanya itu perlu diimbangi dengan pengawasan yang memadai agar tidak menimbulkan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) baru atau memindahkan KKN dari tingkat Pusat ke Daerah, antara lain dengan adanya amanat dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas KKN, yang telah ditindaklanjuti dengan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, serta terbitnya UU No. 20 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Disamping itu, saat ini juga telah terbit UU di bidang Keuangan Negara, yang meliputi UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta sebentar lagi akan terbit UU Pemeriksaan atas Tanggungjawab dan Pengelolaan Keuangan Negara (yang pada saat makalah ini ditulis,

¹ Disajikan oleh Pontas R Siahaan, Deputy Kepala BPKP Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian, dalam Diklat Manajerial Pengawasan di lingkungan Itjen Departemen setingkat Inspektur (Eselon II) pada Tanggal 21 s/d 24 Juni 2004.

² Hari Sabarno (Menteri Dalam Negeri RI), Akuntabilitas Pejabat Publik Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, halaman 5 dan 6, disajikan dalam Seminar dan Open House BPKP dengan tema "Aspek Etika Dalam Akselerasi Pembaharuan Manajemen Publik", Jakarta 30 Juli 2002.

konsep UU nya sudah disetujui DPR dan Pemerintah, dan tinggal menunggu pengesahan rapat paripurna DPR).

Kesemua UU itu telah mengakui keberadaan pengawasan intern pemerintah dan pengawasan ekstern pemerintah, baik pada tingkat pemerintah pusat maupun tingkat pemerintah daerah, sebagai salah satu alat pengawasan yang mutlak diperlukan serta tidak dapat saling menggantikan. Disamping itu juga, Peraturan perundangan-undangan telah menentukan beberapa alat-alat penting lainnya yang mutlak diperlukan sebagai kriteria pengawasan yang efektif, antara lain: perencanaan dan penganggaran yang berbasis kinerja/prestasi kerja (Pengembangan Rencana Strategis dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah beserta Indikator Prestasi Kerja), Standar Pelayanan Minimal, Standar Analisa Belanja, Standar Akuntansi Pemerintahan, Standar Audit Pemerintahan, Standar Alokasi Dana Perimbangan Keuangan Pusat ke Daerah, Tata Cara Penyaluran Dana Dekonsentrasi dan Dana Pembantuan dari Pemerintah Pusat ke Daerah, dan lain sebagainya. Pada prinsipnya, semua upaya tersebut adalah dalam rangka menegakkan 3 pilar utama *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat luas, yang telah menjadi komitmen pemerintah sejak dimulainya era reformasi hingga saat ini.

II. REVIU/TINJAU ULANG ATAS PELAKSANAAN PENGAWASAN DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Setelah 3 (tiga) tahun perjalanannya, kita perlu meninjau ulang apakah pengawasan, termasuk alat-alat penting pengawasannya, telah dapat berjalan secara efektif dan memadai dalam mengawal keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, supaya lebih mampu **mengembangkan inisiatif dan kreativitas daerah dan sumberdayanya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat, yang bebas dari KKN ?**

Sehubungan dengan hal tersebut, maka marilah kita tinjau beberapa komentar mengenai efektivitas pengawasan dari berbagai pihak yang kami anggap kompeten di bidang

pengawasan, dalam berbagai seminar/kesempatan yang diselenggarakan setelah otonomi daerah digulirkan tahun 2001 tersebut, antara lain :

1. Mendagri (Hari Sabarno)³, menyatakan bahwa permasalahan yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah adalah lemahnya sistem pembukuan atau akuntansi, pengendalian, pengawasan, dan sistem informasi keuangan daerah, yang mengakibatkan rendahnya unsur transparansi dan akuntabilitas. Disadari juga bahwa belum adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan Standar Analisa Belanja (SAB) mengakibatkan sangat sulitnya menentukan besarnya jumlah kebutuhan/total pengeluaran yang layak bagi daerah otonom. Akibat lain dari belum adanya SPM dan SAB tersebut adalah menyulitkan pengawasan/penilaian terhadap kinerja pemerintah daerah yang bersangkutan dalam melaksanakan kewenangannya.
2. J B Sumarlin (Mantan Ketua BPK)⁴ menyatakan bahwa dengan semakin besarnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*, maka kebutuhan terhadap peran pengawasan akan semakin meningkat. Pengawasan itu perlu dilaksanakan secara optimal, yaitu dilaksanakan secara efektif dan efisien serta bermanfaat bagi *auditee* (organisasi, pemerintah dan negara) dalam merealisasikan tujuan/program secara efektif, efisien dan ekonomis. Pengalaman menunjukkan bahwa banyaknya aparat pengawasan justru menimbulkan inefisiensi, karena timbulnya pemeriksaan yang bertubi-tubi dan tumpang tindih diantara berbagai aparat pengawasan intern pemerintah, serta antara aparat pengawasan intern pemerintah dengan aparat pengawasan ekstern pemerintah (BPK). Di samping itu, disinyalir juga bahwa pengawasan baru mencapai fungsinya yang bersifat korektif dan belum mencapai fungsinya yang bersifat preventif. Keberhasilan fungsi preventif pengawasan harus diperankan dan dilaksanakan oleh suatu sistem pengendalian intern yang memadai.

³ Hari Sabarno (Menteri Dalam Negeri RI), Akuntabilitas Pejabat Publik Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, halaman 9 dan 10, disajikan dalam Seminar dan Open House BPKP dengan tema "Aspek Etika Dalam Akselerasi Pembaharuan Manajemen Publik", Jakarta 30 Juli 2002.

⁴ J.B. Sumarlin (Mantan Ketua BPK), Pokok-Pokok Sambutan Tentang Optimalisasi Pengawasan Manajemen Pemerintah Menuju terciptanya *good governance* halaman 5 dan 6, disampaikan dalam *Half Day Seminar* dengan tema "Pengawasan dan Governance Keuangan Negara", Diselenggarakan oleh IAI Kompartemen Akuntan Sektor Publik di Jakarta 13 Januari 2004.

3. Mulia Nasution⁵ menyatakan bahwa salah satu kelemahan sistem pengelolaan keuangan pemerintah saat ini adalah kelemahan di bidang akuntansi, pelaporan, pengendalian, dan auditing, meliputi :

- Tanggung jawab penggunaan uang oleh kementerian belum cukup tegas
- Belum tersedia standar akuntansi bagi pelaporan keuangan pemerintah, serta belum jelas otoritas pembuat standar dimaksud
- Laporan keuangan hanya meliputi realisasi anggaran dan penyajiannya sangat lambat
- Gagalnya fungsi pengendalian internal yang melekat (built-in)
- Tumpang tindih yang eksekutif (berlebihan) antara audit eksternal dan internal pemerintah.
- Penekanan audit atas kebenaran formal dan bukan kebenaran material
- Kurang efektifnya lembaga internal audit

Berdasarkan kelemahan tersebut, ditetapkan beberapa pilar pengendalian dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara, yaitu:

- Pemisahan tegas wewenang Pengelola Fiskal (Menkeu) dan pengguna anggaran (Menteri Teknis)
- Rencana Kerja dan Anggaran berbasis kinerja
- Klasifikasi anggaran dalam 3 dimensi (fungsi, jenis belanja dan satuan organisasi)
- Unified Budget (tidak ada pemisahan anggaran rutin dan pembangunan)
- Anggaran dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
- Cash disbursement planning
- Penerapan Treasury Single Account (TSA) System
- Bendahara sebagai jabatan fungsional yang dibina Bendahara Umum Negara
- Kewenangan Bendahara untuk menolak pembayaran
- Syarat-syarat sertifikasi dan pemindahtanganan barang milik negara
- Larangan penyitaan barang milik negara

⁵ Mulia Nasution (Kepala BAKUN Departemen Keuangan), Akuntabilitas Keuangan Negara: Antisipasi Perubahan, disampaikan dalam *Half Day Seminar* dengan tema "Pengawasan dan Governance Keuangan Negara", diselenggarakan oleh IAI Kompartemen Akuntan Sektor Publik di Jakarta 13 Januari 2004.

- Akuntansi dan pertanggungjawaban
 - Penyelenggaraan akuntansi oleh setiap pengguna/kuasa pengguna anggaran
 - Penetapan Standar Akuntansi dalam PP yang disusun oleh komite yang dibentuk dengan Keppres
 - Laporan Keuangan lengkap: Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan
 - Pernyataan tanggung jawab atas laporan keuangan dan penyelenggaraan sistem pengendalian intern
 - Batas waktu penyajian laporan keuangan
 - Wewenang BPK untuk mengaudit laporan keuangan
 - Pengendalian Intern Pemerintahan: dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.
4. Mardiasmo⁶ menyatakan bahwa rerangka akuntabilitas publik dapat dibangun atas dasar 4 komponen, yaitu sistem pelaporan keuangan, sistem pengukuran kinerja, pengauditan sektor publik dan berfungsinya saluran akuntabilitas publik yang tersistem dan terkoordinasi dengan baik serta menciptakan *check and balance* melalui lembaga yang berfungsi sebagai pelaksana (eksekutif), pengontrol (legislatif), pemeriksa (auditor), dan penegak hukum (yudikatif). Diperlukan juga sistem pengawasan keuangan negara yang mampu mengatasi korupsi, baik formal (oleh lembaga yang secara formal ditugaskan untuk mengawasi), maupun informal (oleh masyarakat/lembaga independen dan media massa), yang dikaitkan dengan keterbukaan informasi. Dalam proses pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan perlu dibedakan siapa berperan apa dan kapan peran itu boleh dilakukan, yang ditegaskan dengan peraturan perundangan, karena peran-peran tersebut diperankan oleh pemain yang berbeda, waktu yang berbeda, serta objek yang berbeda.

⁶ Mardiasmo (Staf Ahli Menteri Keuangan Bidang Pengeluaran Negara), Membangun Akuntabilitas Publik Keuangan Negara, disampaikan dalam *Half Day Seminar* dengan tema "Pengawasan dan Governance Keuangan Negara", Diselenggarakan oleh IAI Kompartemen Akuntan Sektor Publik di Jakarta 13 Januari 2004.

5. Ismail Mohamad⁷ menyatakan bahwa peran dan fungsi lembaga pengawasan eksternal (BPK) dan internal (APIP) tersebut meskipun sangat berbeda, tetapi keduanya saling mengisi dan melengkapi. Keduanya merupakan unsur-unsur penting yang diperlukan dan tidak saling menggantikan untuk terselenggaranya *good governance* dalam manajemen pemerintahan negara. Lembaga pengawasan internal pemerintah diperlukan untuk mendorong terselenggaranya manajemen pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien pada tiap tingkat pemerintahan, mulai dari Presiden, Menteri/Pimpinan LPND, Gubernur/Bupati/Walikota. Pengawasan internal tidak hanya dilakukan pada saat akhir proses manajemen saja, tetapi berada pada setiap tingkatan proses manajemen. Perubahan paradigma pengawasan internal yang telah meluas dari sekedar *watchdog* (menemukan penyimpangan) ke posisi yang lebih luas yaitu pada efektivitas pencapaian misi dan tujuan organisasi, mendorong pelaksanaan pengawasan ke arah pemberian nilai tambah yang optimal. Tiga tantangan yang diungkap dalam makalahnya, yaitu :

- Praktek-praktek KKN cenderung semakin meluas. Hal ini menggambarkan kurang efektif dan belum mantapnya peran dan fungsi pengawasan internal, disamping faktor-faktor lain.
- Kelembagaan pengawasan internal dan tumpang tindih pengawasan. Masing-masing lembaga pengawasan terkesan berjalan sendiri-sendiri sehingga belum terbentuk secara mantap sinergi, baik antara aparat pengawasan internal dan eksternal, maupun antar aparat pengawasan internal sendiri. Hal ini disebabkan belum efektifnya atau bahkan belum adanya ketentuan/peraturan perundangan yang secara jelas mengatur mekanisme, domain, dan hubungan kerja diantara aparat pengawasan intern pemerintah.
- Kurangnya perhatian dari manajemen instansi untuk membangun sistem pengendalian yang andal, sehingga mengurangi kualitas pelaksanaan pengawasan dan tindak lanjut hasil pengawasan.

⁷ Ismail Mohamad (Deputi Bidang Kajian Manajemen Kebijakan dan Pelayanan, Lembaga Administrasi Negara), Transformasi Pengawasan Internal Pemerintah: Tantangan dan Harapan, disampaikan dalam *Half Day Seminar* dengan tema " Pengawasan dan Governance Keuangan Negara", diselenggarakan oleh IAI Kompartemen Akuntan Sektor Publik di Jakarta 13 Januari 2004.

Harapan yang terkait dengan tantangan yang dihadapi APIP tersebut adalah :

- Pengawasan internal diharapkan tidak hanya menggunakan pendekatan *single loop learning*, akan tetapi lebih kepada *double loop learning*. Artinya tidak hanya melakukan pengujian atas realisasi yang dicapai dengan rencana yang telah ditetapkan, tetapi juga mempertimbangkan dan memberdayakan sistem pengendalian intern yang ada pada organisasi, sehingga dapat terjadi suatu mekanisme pengawasan yang terintegrasi antara pencegahan dan penindakan secara terus menerus dalam menanggulangi dan mencegah praktek-praktek KKN, serta menutup celah-celah yang membuka peluang bagi tindakan yang merugikan organisasi serta menghambat pencapaian misi dan tujuan organisasi.
- Permasalahan kewenangan antar lembaga pengawasan internal pemerintah (APIP) perlu lebih diperjelas dan dipertegas. Perlu ada kesadaran bahwa aktivitas pemerintahan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh setiap unit organisasi baik di pusat maupun daerah, saling terkait satu sama lain. Mengingat risiko pemerintah secara keseluruhan, maka pengendalian dan pengawasan perlu tetap dipandang dari sudut kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu diperlukan penegasan kewenangan dan penataan ulang mekanisme kerja dan koordinasi pengawasan antar aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga dapat mewujudkan pengawasan yang efisien, efektif dan sinergis. Diharapkan ada penyempurnaan kelembagaan yang antara lain memberikan kewenangan kepada aparat pengawasan internal yang bertanggungjawab kepada Presiden untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap dana APBN. Disamping itu, diharapkan pula adanya peningkatan koordinasi pengawasan di daerah, sehingga hasil-hasil pengawasan dapat dikomunikasikan kepada Presiden secara komprehensif, akurat dan tepat waktu serta dapat membantu pimpinan nasional di dalam merumuskan kebijakan yang diperlukan. Koordinasi pengawasan secara nasional diharapkan dapat dilakukan secara efektif oleh Menteri Negara PAN (dengan terbitnya Keppres 8 Tahun 2004), meskipun pada prinsipnya koordinasi tersebut seyogyanya dilakukan oleh Presiden.
- Dengan paradigma pengawasan yang dianut sekarang ini, timbul harapan bahwa terselenggaranya pengawasan dapat berperan untuk memberikan nilai tambah

pada manajemen pemerintahan melalui pendekatan konsultasi dan *risk based audit*. Pengawasan internal pemerintahan diharapkan lebih mampu melakukan evaluasi yang diarahkan pada berbagai aspek yang memiliki risiko tinggi yang dapat mengganggu pencapaian kinerja pemerintah. Pengawasan internal pemerintah harus dapat mendorong instansi pemerintah (pusat dan daerah) untuk lebih mampu meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas-tugas dan pencapaian kinerja yang tinggi, dengan mewujudkan akuntabilitas publik, meningkatkan kredibilitas atau akuntabilitas instansi pemerintah, dan meyakinkan bahwa pembangunan nasional berjalan sebagaimana mestinya. Itjen Departemen/Unit pengawasan lembaga diharapkan lebih responsif untuk menjadi pengamat kegiatan dari instansinya masing-masing. Fungsi pengawasan internal diharapkan berlangsung secara dinamis dan terus menerus memberdayakan sistem pengendalian internal yang ada pada organisasi.

6. Imran⁸ menyatakan bahwa fungsi audit internal dalam manajemen pemerintahan masih belum berjalan secara optimal, meskipun fungsi tersebut telah dilakukan secara berlapis-lapis. Beberapa masalah yang perlu diperhatikan dalam rangka optimalisasi fungsi audit internal tersebut pada pemerintahan otonomi daerah, antara lain :
 - Tumpang tindih pengawasan audit internal, sehingga mengakibatkan ketidakefisienan dan ketidakefektifan, baik untuk instansi pengawasan itu sendiri maupun instansi yang diawasi. Tumpang tindih juga dialami dengan pengawasan eksternal pemerintah.
 - Akuntabilitas publik yang belum jelas dan transparan, khususnya dalam ukuran kinerjanya
 - Standar dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah yang belum mengakomodasi pertanggungjawaban keuangan yang berbasis kinerja.
 - Mutu temuan hasil pemeriksaan masih perlu ditingkatkan, khususnya untuk membantu manajemen dalam pengambilan keputusan yang efisien dan efektif

⁸ Imran (Deputi Kepala BPKP Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah BPKP), Optimalisasi Pengawasan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, disampaikan dalam Semiloka dengan tema: "Pengawasan dan Penegakan Peraturan Daerah", diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian, Pengkajian, Pengembangan Hukum, Ekonomi dan Teknologi (LP3HET) di Jakarta 8-9 Pebruari 2002.

- Tindak lanjut hasil pengawasan yang masih rendah.

Berdasarkan komentar-komentar tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pengawasan dalam era otonomi daerah ini masih mengalami banyak permasalahan, baik dari segi kelembagaan aparat pengawasannya yang belum dapat bekerja secara sinergis, efisien dan efektif (intern dan ekstern), maupun alat-alat pengawasan lainnya berupa standar-standar sebagai dasar pelaksanaan dan sistem pengendalian intern yang belum dapat berjalan sesuai dengan yang diniatkan oleh peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, langkah-langkah apa yang masih harus dilakukan ke depan demi mengoptimalkan pengawasan dalam era otonomi daerah ?

Menurut kami, langkah-langkah tersebut sebelum ditetapkan, harus didahului dengan komitmen pemerintah tentang pengawasan, karena komitmen adalah bagian integral dari sistem nilai yang baik. Tanpa komitmen yang terpelihara, akan timbul perilaku yang tidak jujur. Dapat kita bayangkan bagaimana setiap hubungan, baik secara pribadi, organisasi atau yang bersifat profesional dapat berjalan mulus, kalau komentar kita selalu seperti ini:

1. Kami akan berusaha, tetapi tidak janji;
2. Kami akan melakukannya, tetapi jangan andalkan kami;
3. Kami akan datang untuk pembahasannya, tetapi jangan terlalu berharap;
4. Kami akan datang jika kalian dapat melakukan dan menjelaskannya dengan baik;
5. Kami akan tetap bersinergi dengan kalian, tetapi itu tergantung keadaan.

Ketidakpastian dapat menyebabkan kebingungan. Kurangnya komitmen akan menggoyahkan hubungan dan menimbulkan perasaan tidak aman. Komitmen, baru benar-benar suatu komitmen, apabila menunjukkan :

1. Saling ketergantungan;
2. Kepercayaan;
3. Dapat diprediksi;
4. Konsisten;
5. Saling memberikan perhatian;
6. Ada rasa empati terhadap sesama;

7. Peka terhadap kewajiban;
8. Tulus;
9. Berkarakter;
10. Loyalitas

Apabila salah satu unsur ini hilang maka komitmen akan kehilangan kekuatannya. Komitmen berfungsi sebagai lem yang merekatkan hubungan, landasannya karakter, integritas dan empati. Komitmen adalah sebuah tanda kedewasaan dan seharusnya komitmen terbesar kita adalah terhadap nilai dan etika.

Tanggung jawab terbesar kita adalah meninggalkan warisan yang dapat dibanggakan kepada generasi penerus, yaitu bahwa institusi pengawasan di negara kita ini perannya benar-benar sudah diakui keberadaannya dengan melihat dari cara kerjanya, dari nilai yang dianutnya, dari etika yang ditanamkannya, dan hasil yang diberikannya kepada masyarakat dan negara.

III. LANGKAH-LANGKAH OPTIMALISASI PENGAWASAN DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Ada 2 (dua) jenis langkah besar yang harus dilakukan dalam pembenahan pengawasan ini agar menjadi optimal, yaitu :

1. Pembenahan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) seluruh institusi pengawasan agar menghindari tumpang tindih dan bersifat sinergis (tidak ego sektoral), dapat bekerja secara efisien dan efektif, serta memberikan nilai tambah yang optimal dalam pencapaian misi dan tujuan organisasi (bukan sekedar *watchdog* untuk menemukan penyimpangan) pada setiap tingkatan proses manajemen.
2. Pembenahan standar-standar pengendalian intern agar dapat berjalan secara efektif dan memudahkan pengawasan/pemeriksaan, serta mencegah terjadinya KKN sedini mungkin.

Pembenahan Tupoksi Seluruh Institusi Pengawasan

Seluruh institusi pengawasan, baik eksternal maupun internal pemerintahan, harus membenahi tupoksinya secara sadar dan sukarela serta melupakan arogansi institusi, demi pencapaian tujuan pengawasan yang sinergis, efisien dan efektif, terutama dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengawasan ekstern pemerintah (Legislatif dan BPK) yang berfungsi sebagai penyeimbang (*check and balance*) terhadap fungsi pelaksanaan (eksekutif) oleh Pemerintah bukan berada di atas Pemerintah, melainkan sejajar dan harusnya merupakan mitra pemerintah dalam meningkatkan efisiensi Negara, serta *concern* (menaruh perhatian) terhadap pengawasan yang efisien dan efektif. Apabila aparat pengawasan ekstern pemerintah dapat memanfaatkan hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah, mengapa harus melakukan pemeriksaan ulang dengan biaya yang tidak sedikit. Sebagai perbandingan, di dunia bisnis/perusahaan, auditor ekstern tidak akan melakukan pemeriksaan ulang (mengurangi biaya audit yang akan dibebankan ke perusahaan) terhadap apa yang telah dilakukan oleh auditor intern, sepanjang pemeriksaan/audit tersebut telah dilaksanakan sesuai standar yang sama serta dilandasi kertas kerja yang memadai. Pengujian yang dilakukan oleh auditor intern tersebut biasanya terkait dengan *quality assurance* terhadap sistem pengendalian manajemen, sedangkan audit ekstern yang dilakukan adalah dalam rangka memberikan opini keseluruhan terhadap kewajaran laporan keuangan perusahaan. Oleh sebab itu, alangkah indahannya apabila ada konsensus antara auditor ekstern pemerintah (BPK) dan auditor intern pemerintah (BPKP/Itjen/Bawasda) mengenai jenis-jenis pekerjaan auditor intern mana yang akan digunakan oleh auditor ekstern tanpa harus melakukan pemeriksaan ulang, serta memperkecil luas pengujiannya dalam rangka memberikan opini terhadap laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah, baik pusat maupun daerah. Demikian juga dengan pemeriksaan kinerja yang akan dilakukan oleh BPK (atas permintaan Lembaga Perwakilan/Legislatif) dapat saja memanfaatkan hasil pemeriksaan kinerja yang telah dilaksanakan APIP. Hal ini dimungkinkan dengan adanya pasal dalam UU Pemeriksaan Tanggungjawab dan Pengelolaan Keuangan Negara (masih konsep dan belum disahkan) yang menyatakan bahwa APIP harus melaksanakan audit sesuai dengan

standar audit pemerintahan yang akan ditetapkan oleh auditor ekstern pemerintah (BPK) yang lebih dulu telah dikonsultasikan dengan APIP. Dalam pasal lain UU ini, ditetapkan juga bahwa BPK dapat menggunakan hasil pemeriksaan APIP, yang tentunya secara akal sehat akan dimanfaatkan BPK seoptimal mungkin demi efisiensi uang negara. Sesuai pedoman yang telah ditetapkan oleh Intosai (International Organization of Supreme Audit Institutions) maka auditor intern pemerintah juga harus independen, baik secara *in fact* maupun *in appearance*, sehingga akan menolak melakukan pemeriksaan apabila menurut pertimbangan profesionalnya tidak dapat bersikap independen dalam penugasannya, misalnya: untuk BPKP ada/diduga ada pengaruh dari Presiden, dan untuk Itjen/Unit Pengawasan Lembaga ada/diduga ada pengaruh dari Menteri/Pimpinan LPND, serta untuk Bawasda ada/diduga ada pengaruh dari Gubernur/Bupati/Walikota dalam melaksanakan pemeriksaannya.

Pembenahan Tupoksi APIP, yang terdiri dari BPKP, Itjen Departemen/Unit Pengawasan LPND dan Bawasda, mutlak harus dilakukan, demi menghindari tumpang tindih pemeriksaan serta efisiensi dan efektivitas pengawasan APIP di masa datang. Kondisi saat ini, BPKP selalu menghindari tumpang tindih dengan menghindari pemeriksaan terhadap proyek/satuan kerja yang telah diperiksa atau direncanakan akan diperiksa oleh Itjen Departemen/Unit pengawasan LPND/Bawasda, kecuali untuk pemeriksaan terhadap proyek yang dibiayai dari hibah/pinjaman luar negeri, dan pemeriksaan/inventarisasi terhadap proyek/satuan kerja yang diminta khusus oleh Menteri Keuangan/IMF, seperti pemeriksaan DAU, pemeriksaan Rekening Dana Investasi (RDI), pemeriksaan dana *off-budget*, pemeriksaan dana reboisasi, pemeriksaan investigatif terhadap bank-bank bermasalah, pemeriksaan optimalisasi pemanfaatan gedung negara, inventarisasi asset pusat yang akan diserahkan ke daerah, dan lain sebagainya.

Rekonsiliasi Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT) antara BPKP dan APIP lainnya cenderung tidak berjalan efektif. APIP lain di luar BPKP melakukan koordinasi PKPT di bawah koordinasi Itjen Depdagri tanpa mengikutsertakan BPKP dalam koordinasi tersebut, berdasarkan Keppres 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Bila hal ini dibiarkan terus, maka pengawasan APIP cenderung akan menurun kualitasnya, karena hanya membagi objek audit berdasarkan daftar objek pemeriksaan (proyek/satuan kerja) yang menerima kucuran APBN dengan penekanan pada audit ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Padahal pengawasan internal pemerintahan diharapkan lebih mampu melakukan evaluasi yang diarahkan pada berbagai aspek yang berisiko tinggi (KKN) yang dapat mengganggu pencapaian kinerja pemerintah. Pengawasan internal pemerintah diharapkan juga dapat mendorong instansi pemerintah meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas dan pencapaian kinerja yang tinggi, serta pembangunan nasional berjalan sebagaimana mestinya; termasuk keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam mengembangkan inisiatif dan kreativitas daerah dan sumberdayanya demi mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pelayanan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat, yang bebas KKN.

Menteri Keuangan selaku kuasa pengelola fiskal dari Presiden (vide Pasal 6 ayat 2a UU No. 17 Tahun 2003) mempunyai fungsi untuk melakukan pengawasan keuangan. Namun sesuai dengan UU No. 1 Tahun 2004, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, terbatas pengawasannya (tidak termasuk *post audit* yang harus dilaksanakan oleh APIP), sehingga memerlukan bantuan APIP bilamana ingin mengetahui efektivitas dari suatu pengeluaran tertentu/program tertentu. Oleh sebab itu perlu juga ada koordinasi antara APIP dan Menteri Keuangan mengenai prioritas program/pengeluaran apa yang akan dinilai efektivitasnya, baik yang bersifat lintas sektoral/wilayah oleh BPKP, maupun sektoral/wilayah tertentu oleh Itjen Dep/Unit Pengawasan LPND/Bawasda. Namun dalam pelaksanaannya harus diperhatikan standar kompetensi personalianya dan tingkat independensi APIP tersebut terhadap pembuat kebijakan program dimaksud.

Pembenahan Tupoksi APIP ini perlu diuraikan secara tegas dan jelas dalam RPP tentang sistem pengendalian intern pemerintah secara menyeluruh yang saat ini sedang dalam proses penyusunan, sebagai pelaksanaan amanat pasal 58 ayat 2 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Sejalan dengan itu, PP 20 Tahun 2001 dan Keppres 74 Tahun 2001 harus direvisi, agar BPKP sebagai salah satu APIP yang membantu Presiden diakui keberadaannya dan dapat menilai efektivitas penyaluran dana pemerintah pusat kepada daerah dalam pelaksanaan kegiatan otonomi daerah secara keseluruhan untuk kepentingan Presiden.

Pembenahan standar-standar pengendalian intern

Sesuai dengan Pasal 58 ayat 1 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Presiden akan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Sedangkan dalam penjelasannya disebutkan bahwa Menteri Keuangan, Menteri Teknis dan Gubernur/Bupati/Walikota mengatur lebih lanjut dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidangnya masing-masing. Dari hasil tinjau ulang atas kondisi pengawasan dalam era otonomi daerah pada butir II makalah ini, ternyata telah ada beberapa standar/ketentuan yang ditetapkan sehubungan dengan pengendalian intern di bidang pemerintahan daerah dan perbendaharaan negara. Namun masalahnya belum dapat dilaksanakan secara efektif, seperti Standar Pelayanan Minimal (SPM), Standar Analisa Belanja (SAB), Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah, Anggaran Berbasis Kinerja (ABK), Pengembangan Ukuran Kinerja, dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, adalah tugas APIP untuk mendorong dan membantu percepatan implementasi standar-standar pengendalian intern, baik melalui *law enforcement*, maupun pembinaan secara aktif/langsung melalui asistensi dan konsultasi. Demikian juga dalam penetapan standar-standar dalam sistem pengendalian intern secara menyeluruh, APIP harus terlibat aktif agar memudahkan pengawasannya di masa datang.

IV. PENUTUP

Berdasarkan refleksi terhadap pelaksanaan pengawasan dalam era otonomi daerah selama 3 tahun terakhir ini, menunjukkan bahwa masih banyak kendala yang dihadapi dalam menuju pengawasan yang optimal. Kendala utama yang dihadapi dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar. Kendala pertama adalah dalam membagi kewenangan dan tupoksi yang jelas dan tegas diantara aparat pengawasan, baik intern maupun ekstern, dalam menuju suatu pengawasan yang sinergis, efisien dan efektif, sehingga tidak tumpang tindih dan temuannya berkualitas tidak sekedar menguji ketaatan terhadap peraturan melainkan mempunyai nilai tambah bagi peningkatan kinerja manajemen pemerintahan serta fokus pada bidang/program yang berisiko tinggi. Kendala kedua adalah belum

lengkapya standar-standar pengendalian intern pemerintah, baik secara menyeluruh oleh Presiden maupun secara parsial oleh Menteri Keuangan yang diberi kuasa oleh Presiden selaku Pengelola Fiskal dan Bendahara Umum Negara, Menteri Teknis yang diberi kuasa oleh Presiden selaku Pengguna Anggaran, serta Gubernur/Bupati/Walikota yang diberi kuasa oleh Presiden selaku Pengelola Keuangan Daerah. Bahkan untuk beberapa standar yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku masih perlu perjuangan untuk menerapkannya, seperti : anggaran berbasis kinerja, Standar Pelayanan Minimal, Standar Analisa Belanja, pengembangan ukuran kinerja/indikator kinerja, dan lain sebagainya.

Langkah pembenahan pertama yang harus dilaksanakan adalah membenahi koordinasi aparat pengawasan internal dan eksternal pemerintah, serta peningkatan mutu hasil pemeriksaan yang bukan sekedar temuan *watchdog* (penyimpangan dari ketentuan) yang fokus pada prioritas/program beresiko tinggi (*risk based audit*). Langkah pembenahan kedua adalah melengkapi standar-standar pengendalian intern serta mendorong implementasinya secepatnya, dengan didasarkan suatu aturan yang jelas dan tegas.