

**Usulan Penggabungan BPKP, Itjen, dan Bawasda untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Dalam Rangka Mengurangi Praktik Korupsi di Indonesia**

**Fikri Rachmawan\***

**M. Zaki Alamsyah\***

**R. Herjuno Chondro Laksono\***

**Agung Nur Probohudono, Ph.D., Ak., CA\*\***

***Abstract***

*Indonesia still ranked 107 of 175 countries with CPI score of 34. This proves that there is still a lot of corruption in Indonesia. Some literature suggest that countries need to implement good governance to reduce corruption. One component of governance is adequate internal audit.*

*Internal audit activities in government currently performed by BPKP, Itjen, and Bawasda, The authors had suggest to merge these institutions into one entirely new institution. The authors use SWOT analysis to explain advantages and disadvantages of merging the three institutions. The conclusion of this article is by combine these institutions will achieve more effective and efficient internal control, and will create good governance and in result will reduce the risk of corruption.*

*Keyword: BPKP, Itjen, Bawasda, Internal audit, Good governance, Corruption*

**\*) Mahasiswa S1 Akuntansi FEB UNS**

**\*\*\*) Dosen Akuntansi FEB UNS**

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Kata “korupsi” sudah biasa didengar melalui berbagai media baik cetak maupun elektronik. Praktik ini merupakan sebuah tindakan kriminal yang luar biasa karena dampaknya meluas bahkan menghancurkan perekonomian negara. Menurut KPK, nilai kasus korupsi dari tahun 2011 sampai dengan 2014 itu sebanding dengan membangun 1,2 juta ruang kelas Sekolah Dasar atau membangun infrastruktur jalan raya sepanjang 700 km. Hal ini tidak sesuai dengan hukuman yang diberikan kepada para pelaku praktik korupsi dalam yaitu hanya hukuman penjara maksimal 20 tahun dan denda maksimal 1 miliar rupiah saja.

Berdasarkan Transparency International (TI) pada tahun 2014. Indonesia menempati peringkat 107 dari 175 negara dengan CPI (*Corruption Perception Index*) sebesar 34. Survey yang dilakukan Booz-Allen pada tahun 1998 menunjukkan Indonesia memiliki tingkat *corporate governance* rendah dengan skor 2,88, jauh dibandingkan Singapura (8,93), Malaysia (7,72) dan Thailand (4,89). Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia masih butuh banyak perbaikan untuk membenahi sektor layanan publik yang dipersepsikan masih terjerat korupsi. Hal ini juga mencerminkan bahwa pengendalian internal belum optimal.

Korupsi erat hubungannya dengan *corporate governance*, Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 mendefinisikan korupsi sebagai “...Menyalahgunakan kewenangan karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan perekonomian negara”. Organisasi yang tidak menerapkan *corporate governance* sangat bergantung pada koneksi politiknya (Faccio, 2006). Taufik (2010) menyatakan bahwa penegakan tata kelola pemerintah daerah yang baik pada dapat dilakukan oleh auditor internal. Osborne dan Gaebler (1992) memperkenalkan konsep *reinventing government* yang menuntut reformasi pemerintah dengan mengadopsi tata cara perusahaan dengan harapan terjadi efisiensi, dan pemangkasan biaya.

Pemerintah memiliki tugas pokok untuk menjalankan amanat rakyat. Ketika berbicara berkaitan praktik korupsi didalam pemerintah, hal pertama yang harus diperhatikan adalah upaya penegakan fungsi pengawasan didalam pelaksanaan operasional pemerintah karena sistem pengawasan memiliki peran penting dalam

meningkatkan transparansi dan akuntabilitas di proses tata kelola (Szymanski 2007; Baltaci dan Yilmaz, 2006). Fungsi ini dilaksanakan oleh auditor internal yang melaksanakan audit internal di dalam pemerintahan. Audit internal adalah “sebuah aktivitas independen, objektif, dan konsultif untuk menambah nilai dan meningkatkan operasi organisasi. Audit internal membantu organisasi mencapai tujuannya dengan menggunakan pendekatan yang sistematis untuk mengevaluasi dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko, pengendalian, dan proses tata kelola” (The Institute of Internal Auditors [IIA] 2006).

Ketika melihat auditor internal dalam pemerintahan Indonesia, ada 3 lembaga yang memiliki fungsi yang sama namun berbeda sasarannya, yaitu BPKP, Inspektorat Jenderal, dan Bawasda. Penulis beranggapan bahwa apabila ketiga lembaga tersebut melebur menjadi sebuah lembaga baru maka lembaga tersebut akan menjadi lebih kuat, lebih mengoptimalkan kinerjanya, serta memiliki sebuah komando yang kuat. Melihat dari tiga hal di atas penulis memiliki gagasan agar dibentuk sebuah lembaga baru yang memiliki ekspektasi untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas didalam menjalankan fungsi audit internal yang ada di setiap kementerian maupun dalam pemerintahan daerah/pusat.

## **KERANGKA TEORITIS**

### **Teori Agensi**

Hubungan keagenan sebagai kontrak muncul ketika satu orang atau lebih sebagai pemilik (*principal*) untuk mempekerjakan orang lain (*agent*) agar dapat memberikan suatu jasa kepada *principal* dan kemudian mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada *agent* tersebut (Jensen dan Meckling, 1976).

Hubungan keagenan dalam teori ini adalah sebuah wujud pelimpahan wewenang oleh *principal* kepada *agent* yang bertujuan agar *agent* menjalankan amanah sesuai dengan kontrak yang telah disetujui bersama dan *principal* dapat berwenang dalam pengambilan keputusan. Hubungan rakyat dengan pemerintah daerah dapat dikatakan sebagai hubungan keagenan, yaitu hubungan yang timbul karena adanya kontrak yang ditetapkan oleh rakyat (*principal*) yang menggunakan pemerintah daerah (*agent*) untuk menyediakan jasa yang menjadi

kepentingan rakyat (Arifianti, Payamta, dan Sutaryo, 2013). Lingkup pemerintahan daerah di Indonesia, terdapat beberapa hubungan keagenan, yaitu antara masyarakat dan pemerintah daerah, masyarakat dan DPRD, dan DPRD dan pemerintah daerah (Nuraeni, 2012). Kerangka pemikiran penelitian ini adalah menggabungkan antara BPKP, Bawasda, dan Itjen menjadi satu badan baru yang bernama Auditor Internal Negara yang bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintahan dan mencegah terjadinya korupsi, output yang diharapkan adalah terciptanya good governance di pemerintahan. (Skema kerangka berfikir terlampir)

### **Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)**

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, atau yang disingkat BPKP, merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang langsung berada dibawah presiden dan melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan serta pembangunan yang berupa audit, konsultasi, asistensi, evaluasi, pemberantasan KKN serta pendidikan dan pelatihan pengawasan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Berdasarkan pasal 52, 53 dan 54 keputusan presiden republik Indonesia nomor 103 tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja lembaga pemerintah non departemen. BPKP bertugas melaksanakan fungsi pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Awal mula berdirinya BPKP dimulai dari keputusan presiden nomor 239 tahun 1966 yang berisi pemerintah membentuk Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara (DJPKN) yang berfungsi mengawasi anggaran dan badan usaha. Dengan diterbitkannya keputusan presiden nomor 31 tahun 1983, DJPKN dirubah menjadi BPKP, sebuah Lembaga Pemerintah Non Kementrian (LPNK) Indonesia.

Hasil pengawasan keuangan dan pembangunan langsung dilaporkan kepada presiden selaku kepala pemerintahan dan dijadikan bahan pertimbangan untuk menetapkan kebijakan-kebijakan dalam menjalankan pemerintahan dan memenuhi kewajiban akuntabilitasnya. Hasil pengawasan BPKP juga sangat diperlukan oleh para penyelenggara pemerintahan lainnya termasuk pemerintah provinsi dan

kabupaten/kota dalam menilai pencapaian dan peningkatan kinerja instansi yang dipimpinya. Dalam melaksanakan tugasnya, BPKP melaksanakan fungsi untuk:

1. Mengkaji dan menyusun kebijakan dalam bidang pengawasan keuangan dan pembangunan negara;
2. Merumuskan dan melaksanakan kebijakan dalam bidang pengawasan keuangan dan pembangunan nasional;
3. Penyelarasan kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPKP ;
4. Pengawasan, edukasi dan pembinaan terhadap kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan ;
5. Penyelenggaraan edukasi dan jasa di bidang perencanaan umum, administrasi, organisasi, kepegawaian, keuangan, penyimpanan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga;

Dalam melaksanakan tugas tersebut, BPKP mempunyai wewenang :

1. Menyusun rencana nasional secara makro di bidangnya;
2. Merumuskan kebijakan untuk mendukung pembangunan secara makro di bidangnya;
3. Menetapkan sistem informasi pendukung di bidangnya;
4. Membina dan mengawasi penyelenggaraan otonomi daerah yang mencakup pemberian pedoman, arahan, edukasi, bimbingan, dan \pengarahan di bidangnya;
5. Menetapkan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli dan persyaratan jabatan di bidangnya;
6. Memasuki semua kantor, bengkel, gudang, gedung, dan sebagainya;
7. Meneliti semua catatan, data elektronik, dokumen, buku keuangan, surat-surat bukti, ringkasan rapat panitia dan sejenisnya, hasil survei laporan-laporan kegiatan, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan;
8. Mengawasi kas, surat berharga, gudang dan lain-lain;
9. Meminta keterangan tindak lanjut mengenai hasil pengawasan, baik hasil dari pengawasan yang dilaksanakan oleh BPKP sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan lembaga pengawasan lainnya;

Keberadaan BPKP dalam sistem pengawasan di Indonesia saat itu sedang dalam posisi yang sangat dilematis. Bahkan hal itu mengakibatkan beberapa aparat pengawas pindah pekerjaan dan sesama lembaga negara saling menjatuhkan satu sama lain (Suseno, 2010).

## **Inspektorat Jenderal (Itjen)**

Inspektorat Jenderal (disingkat Itjen) adalah unsur pengawas pada kementerian yang mempunyai tugas melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas di lingkungan kementeriannya. Inspektorat Jenderal dipimpin oleh seorang Inspektur Jenderal,

Tugas dan fungsi Inspektorat Jenderal bervariasi di setiap kementerian, namun pada umumnya Inspektorat Jenderal melaksanakan fungsi pengawasan dan pemeriksaan atas pelaksanaan kegiatan administrasi umum, keuangan, dan kinerja; pelaporan hasil dari pengawasan dan pemeriksaan; serta pemberian usulan mengenai penindaklanjutan temuan pengawasan dan pemeriksaan; pemantauan dan evaluasi atas tindak lanjut temuan pengawasan dan pemeriksaan, serta pengembangan dan penyempurnaan sistem pengawasan. Pengawasan tersebut dilakukan terhadap semua pelaksanaan tugas unsur kementerian agar dapat berjalan sesuai dengan rencana dan berdasarkan kebijakan menteri dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik yang bersifat rutin maupun tugas pembangunan. Tugas dari Inspektorat Jenderal antara lain:

1. Merumuskan kebijakan pengawasan internal ;
2. Melaksanakan pengawasan internal mengenai kinerja dan keuangan;
3. Melakukan pengawasan dengan tujuan tertentu sesuai penugasan menteri terkait;
4. Menyusun laporan mengenai hasil laporan ;
5. Melaksanakan administrasi Inspektorat Jenderal.

## **Badan Pengawas Daerah (Bawasda)**

Badan Pengawas Daerah (Bawasda) adalah Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang memiliki fungsi sebagai pengawas intern pemerintah daerah yang bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah. Bawasda tidak memiliki otonomi, pada beberapa daerah fungsi pengawasan juga dilakukan oleh BPKP dan BPK (Kristiansen, Dwiyanto, Pramusinto, dan Putranto. 2008). Bawasda merupakan lembaga pengawasan fungsional memiliki arti penting dan peran yang signifikan dalam proses pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Badan Pengawas Daerah (Bawasda) dibentuk sebagai penerak daerah yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Tugas dari Bawasda adalah:

1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan program pemerintah daerah;
2. Merumuskan kebijakan pengawasan pemerintah daerah;
3. Mengusut pengaduan mengenai penyimpangan dalam pelaksanaan program pemerintah daerah;

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan suatu penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif menjelaskan secara sistematis dan logis tentang fenomena yang terjadi dan menawarkan gagasan (Sekaran, 2013). Dapat dikatakan bahwa metode penelitian deskriptif adalah sebuah metode yang digunakan untuk mendeskripsikan, meneliti sesuatu fenomena, misalnya kondisi atau hubungan yang ada diantara subyek dan obyek, serta meneliti pendapat yang berkembang dengan menggunakan prosedur ilmiah untuk menjawab masalah secara aktual. Dengan demikian, penulis beranggapan bahwa metode penelitian deskriptif sesuai dengan penelitian yang dilaksanakan oleh penulis karena judul yang diangkat merupakan suatu usulan atau pendapat yang berkembang di kalangan masyarakat. Usulan atau pendapat tersebut kemudian penulis teliti secara ilmiah untuk menjawab permasalahan yang ada.

Pendekatan penelitian kualitatif merupakan penelitian tanpa menggunakan model statistik, matematis atau komputer. Menurut Creswell (2003), pendekatan kualitatif adalah pendekatan untuk membangun pernyataan pengetahuan berdasarkan perspektif-konstruktif (misalnya, makna-makna yang bersumber dari pengalaman individu, nilai-nilai sosial dan sejarah, dengan tujuan untuk membangun teori atau pola pengetahuan tertentu), atau berdasarkan perspektif partisipatori (misalnya: orientasi terhadap politik, isu, kolaborasi, atau perubahan), atau keduanya. Penelitian ini dimulai dari menyusun beberapa asumsi dasar serta aturan berpikir yang akan digunakan di dalam penelitian.

Teknik pengumpulan data yang di gunakan adalah studi pustaka. Teknik pengumpulan data tersebut dilakukan dengan cara mengumpulkan, mempelajari dan menganalisis literatur yang berkaitan dengan rumusan masalah. Data-data tersebut dapat berasal dari buku, artikel ilmiah, jurnal ilmiah, makalah, ataupun artikel

suratkabar yang relevan dengan permasalahan yang di kaji. Data-data tersebut dapat diperoleh dari berbagai media, baik media cetak maupun media elektronik. Setelah data berhasil dikumpulkan penulis melakukan diskusi dengan orang yang memiliki kompetensi pada topik yang diangkat dan melakukan analisis dari data. Data yang digunakan pada penelitian ini adalah data yang bersifat kualitatif.

### **Metode Analisis Data**

Berdasarkan permasalahan yang diangkat pada rumusan masalah dan pendekatan penelitian yang digunakan, penulis menganalisa data-data yang di peroleh dari studi pustaka dengan menggunakan metode studi literatur dan analisis SWOT. Analisis SWOT adalah alat yang digunakan untuk mengidentifikasi masalah strategis dan strategi yang sesuai untuk menghadapinya (Bryson 1988). SWOT adalah singkatan dari *Strength* (kekuatan), *Weakness* (Kelemahan), *Opportunities* (Peluang), *Threat* (Ancaman), dimana strength dan weakness berasal dari lingkungan internal sedangkan opportunities dan threat berasal dari lingkungan eksternal (Koch 2000; Weihrich 1982). Metode tersebut dilakukan dengan menyusun kembali data yang telah diperoleh, sehingga mempermudah pembahasan dari permasalahan yang ada. Berikut ini kerangka berfikir yang digunakan dalam penelitian ini:

## **PEMBAHASAN**

### **Penggabungan Antara BPKP, Inspektorat Jenderal, dan Bawasda dalam Sebuah Institusi Legal**

Penggabungan dari BPKP, Inspektorat Jenderal, dan Bawasda sangat dimungkinkan karena institusi-institusi tersebut memiliki fungsi yang sama yaitu melaksanakan audit internal terhadap kinerja keuangan pemerintahn, namun pada praktiknya sering terjadi tumpang tindih dalam melaksanakan fungsi internal audit. Tumpang tindih wewenang untuk melakukan fungsi *assurance* dan konsultasi sebagai internal auditor ini membuat kinerja dari BPKP, Inspektorat Jenderal, dan Bawasda menjadi kurang efektif. Penggabungan ketiga intansi ini diharapkan mampu mngoptimalisasi fungsi audit internal dalam pemerintahan.

Bentuk dari penggabungan BPKP, Inspektorat Jenderal, dan Bawasda sebagai internal auditor negara ini adalah suatu badan atau institusi legal yang independen atau tidak bergantung pada badan dan institusi lain. Auditor internal negara ini akan



bertanggung jawab langsung kepada presiden republik Indonesia. Aktivitas dari auditor internal negara ini akan berpusat disalah satu kota di Indonesia seperti Jakarta atau Surabaya dengan kantor perwakilan di masing masing provinsi hasil penggabungan dari kantor perwakilan BPKP dan Bawasda. (Model penggabungan BPKP, Bawasda dan Itjen terlampir)

### **Tingkat Efektifitas dan Efisiensi dari Penggabungan BPKP, Inspektorat/Itjen, dan Bawasda dalam Sebuah Instansi yang Legal**

Tingkat efektifitas dan efisiensi dari adanya penggabungan ketiga institusi ini akan dijelaskan menggunakan metode analisis SWOT. Menurut Rangkuti (2004), analisis SWOT merupakan salah satu metode untuk menggambarkan kondisi dan mengevaluasi suatu masalah, proyek atau konsep bisnis yang berdasarkan faktor internal (dalam) dan faktor eksternal (luar) yaitu *strengths, weakness, opportunities* dan *threats*.

Dibawah ini adalah analisis SWOT berkaitan dengan adanya usulan pembentukan lembaga baru yang berasal dari penggabungan BPKP, Inspektorat Jendral, dan Bawasda: (Tabel 4.1 analisis SWOT terlampir)

Kekuatan (*Strength*) :

1. Tidak adanya tumpang tindih wewenang dalam melakukan pengawasan terhadap tindak pidana korupsi
2. Adanya koordinasi dalam fungsi utama audit internal dari ketiga institusi tersebut terkomando dengan baik
3. Biaya yang dikeluarkan untuk menjalankan fungsi audit internal menjadi lebih rendah.
4. Memiliki wewenang yang besar karena secara langsung bertanggung jawab kepada presiden.
5. Memiliki independensi yang tinggi sehingga tidak tergantung pada badan atau institusi lain.
6. Memiliki Sumber Daya Manusia Akuntan dan Auditor yang melimpah.

Kelemahan (*Weakness*) :

1. Risiko terjadinya penyalahgunaan wewenang semakin besar karena fungsi pengendalian intern berada dibawah satu lembaga.

2. Proses dalam penggabungan menjadi lembaga baru memerlukan waktu relatif lama.
3. Membutuhkan banyak penyesuaian dalam menjalankan tugas internal auditor yang sudah terintegrasi.
4. Kualitas Sumber Daya Manusia Akuntandalam tiap lembaga belum merata

Peluang (*Opportunities*) :

1. Mempermudah upaya pengawasan terhadap tindak pidana korupsi.
2. Mempersempit celah koruptor untuk melakukan tindak pidana korupsi
3. Pelayanan yang diberikan menjadi lebih optimal.
4. Melakukan monitoring, kontrol dan jasa *assurance* terhadap kemungkinan terjadinya ketidakwajaran penyajian, kesalahan, penyimpangan, kecurangan, *inefficiency*, konflik kepentingan dan ketidakefektifan pada suatu badan atau instansi pemerintahan.
5. Menjalankan fungsi internal auditor dalam pencegahan kecurangan (*fraud prevention*), pendeteksian dini kecurangan (*early fraud detection*), investigasi kecurangan (*fraud investigation*), dan penegakan hukum atau penjatuhan sanksi (*follow-up legal action*)

Ancaman (*Threats*) :

1. Regulasi yang ada belum mampu menunjang kinerja instansi hasil penggabungan BPKP, Itjen dan Bawasda
2. Penggembosan wewenang oleh pihak eksternal yang ingin meniadakan fungsi internal auditor di pemerintahan.

Strategi SO /*comparative advantage* (Optimalisasi kekuatan (S), untuk meraih peluang (O) dengan strategi)

1. Menghilangkan tumpang tindih tugas dan wewenang serta dimungkinkan adanya koordinasi secara efektif dan efisien sehingga dapat melaksanakan fungsi auditor internal dengan baik (S1,2;O3,5)
2. Menggunakan independensi dan wewenang yang kuat untuk mencegah dan mengawasi segala praktik korupsi. (S4,5;O1,2)
3. Memberdayakan SDM yang telah dimiliki secara proporsional dan merata dalam melakukan jasa assurance pada internal pemerintahan (S6;O4)

Strategi ST/ *mobilization* (Menggunakan kekuatan yang dimiliki dengan cara menghindari ancaman.

1. Melakukan analisis serta pembuatan regulasi baru yang terintegrasi agar lembaga baru hasil penggabungan BPKP, itjen dan Bawasda tidak ada tumpang tindih dalam wewenang kerja. (S1;T1)
2. Memberikan wewenang, independensi dan regulasi yang tepat sehingga tidak terjadi pengembosan wewenang. (S4,5;T2)

Strategi WO/ *divestmen/ investment* (Pemanfaatan peluang dengan cara mengatasi kelemahan yang ada.)

1. Membentuk badan etik yang mengawasi kinerja auditor internal negara sehingga dapat memberikan pelayanan dan jasa assurance secara maksimal. (W1;O3,4)
2. Mempercepat proses penggabungan dan proses adaptasi fungsi dan tugas sebagai internal auditor untuk instansi pemerintahan dapat segera dilakukan. (W2,3;O5)
3. Memberikan pelatihan dan pendidikan berkualitas kepada SDM yang ada dalam ketiga lembaga tersebut sehingga mampu mencegah dan mengurangi resiko korupsi di pemerintahan (W4;O1,2)

Strategi WT/*damage control* (Meminimalkan kelemahan serta menghindari ancaman)

1. Pembuatan regulasi auditor internal negara secara jelas dan tepat sehingga dapat mengurangi adanya tindakan penyalahgunaan wewenang tidak terjadi (W1,2:T1)

### **Auditor Internal Negara Hasil Penggabungan BPKP, Inspektorat/Itjen, dan Bawasda dalam Mewujudkan *Good Corporate Governance* pada Pemerintahan Indonesia**

Tercapainya predikat *good governance*, akuntabel, dan transparansi dalam internal pemerintahan bukan hanya tercipta oleh adanya pengintegrasian auditor internal pemerintahan saja, namun lembaga audit internal tersebut harus merangkul *society* dengan cara *adding public value* kepada masyarakat. Adanya faktor tersebut menjadi elemen penting dalam meningkatkan *civil engagement* (partisipasi masyarakat) dalam proses sebuah negara menjadi lebih baik. Partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat mulai dari mengawasi kinerja ketika ada kepentingan yang

berhubungan dengan aparat pemerintahan. Hal kecil ini dapat membantu upaya pengendalian internal supaya korupsi dapat ditanggulangi sejak dini.

Setelah krisis ekonomi, profesi akuntan memiliki peran kunci dalam *deliver public value* di tengah-tengah masyarakat (IAI, 2014). *Public value* digambarkan sebagai elemen pembentukan *civil society* berupa nilai-nilai yang dianut organisasi dalam memberikan kontribusinya kepada masyarakat. Hal ini menjadi garis besar bahwa adanya *civil society* dan *social engagment* menjadi salah satu upaya untuk mencapai *welfare of nation*.

Sebuah survei yang dilakukan oleh ACCA (*The Association of Chartered Certified Accountants*) dalam majalah Akuntan Indonesia IAI September 2014 menunjukkan bahwa profesi akuntan dewasa ini memiliki peranan penting didalam meningkatkan kesadaran publik berkaitan dengan kesinambungan roda perekonomian untuk mencapai masa depan yang lebih baik. Survei ini menggambarkan bahwa dengan adanya karakteristik profesi akuntan yang dikenal memiliki kode etik dalam dunia bisnis, keterbukaan, akuntabel, dan transparansi menjadi faktor penentu adanya *public value* sehingga menumbuhkan kepercayaan publik terhadap akuntan. Menurut survei ini, profesi akuntan harus :

1. Berkontribusi dalam upaya pembangunan ekonomi (26 persen)
2. Berkontribusi dalam upaya pendayagunaan masyarakat (25 persen)
3. Mendorong terciptanya standar bersama dalam regulasi sektor keuangan (24 persen)
4. Menjadi organisasi terpercaya (2 persen)
5. Selalu mempromosikan praktik-praktik *good corporate governance* (23 persen)

Selain faktor diatas, publik juga menyuarakan pandangan bahwa seorang akuntan harus memiliki profesionalitas, kompeten, melayani publik, keilmuan, serta independensi yang harus selalu menjadi pegangan agar kepercayaan terus berkembang dan terjaga. Upaya yang dapat dilakukan oleh akuntan dalam meningkatkan *public value* dengan cara fokus untuk peningkatan standar dan keahlian, menunjukkan etika dan integritas yang baik, menumbuhkan *general awareness* atas dampak keberadaan akuntan dalam menciptakan *Good Corporate Governance*.

Beberapa pandangan terhadap peran akuntan dalam mengupayakan tindakan yang menumbuhkan *civil society* menjadikan peran ini dapat juga digunakan dalam menanggulangi bahkan memberantas praktik korupsi yang ada didalam pemerintahan ini. Tidak berbeda dengan pandangan salah seorang narasumber diatas, bahwa dengan adanya usulan pengintegrasian antara tiga komponen entitas pengendalian internal pemerintah maka akan semakin menguatkan posisi akuntan didalam memberikan eksistensinya serta dengan adanya komando yang tepadu maka didalam menyelenggarakan fungsi-fungsi utama dalam pengawasan akan menjadi semakin efektif dan efisien. Serta dapat dipertanggungjawabkan.

### **Auditor Internal Negara Hasil Penggabungan BPKP, Inspektorat/Itjen, dan Bawasda dalam Mencegah dan Mengurangi Praktik Korupsi**

Penggabungan BPKP, Inspektorat Jendral/itjen, dan Bawasda dalam lembaga baru yang legal ini akan sangat efektif dan efisien dalam mencegah praktik korupsi di indonesia. Dengan digabungnya ketiga institusi tersebut menjadi lembaga auditor internal negara, proses pengawasan dan investigasi dini terhadap tindakan *fraud* menjadi lebih fokus dan terorganisir.

Auditor internal negara yang memiliki tugas sebagai internal auditor dari pemerintah akan melakukan fungsinya dalam menaggulangi dan mencegah korupsi di pemerintahan. Tujuan utama dalam kegiatan internal audit dapat membantu manajemen dalam menjalankan pengendalian internal (*internal controls*) yang memadai untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.

Melakukan pencegahan saja dalam menanggulangi korupsi di indonesia tidaklah memadai, internal auditor harus memahami dengan benar bagaimana cara mendeteksi kecurangan-kecurangan yang timbul secara dini. Tindakan pendeteksian kecurangan tersebut tidak dapat digeneralisasi untuk semua kecurangan. Karena dalam setiap jenis kecurangan memiliki karakteristik yang berbeda, sehingga untuk mengetahui dan mendeteksi kecurangan sangat dibutuhkan pemahaman yang baik terhadap jenis-jenis kecurangan yang mungkin timbul dalam perusahaan.

Setelah mendapatkan pemahaman tentang jenis-jenis kecurangan, internal auditor perlu memahami struktur pengendalian intern yang baik agar dapat melakukan

upaya-upaya pencegahan dan pendeteksian kecurangan. Committee of Sponsoring Organizations (COSO) menyatakan bahwa struktur pengendalian internal terdiri atas lima komponen, yaitu: informasi dan komunikasi (*information and communication*), penaksiran risiko (*risk assessment*), lingkungan pengendalian (*control environment*), penaksiran risiko (*risk assessment*), standar pengendalian (*control activities*), serta pemantauan (*monitoring*).

Pendekatan-pendekatan yang dapat dilakukan internal audit dalam upaya mengurangi korupsi di Indonesia antara lain:

1. **Melakukan audit atas manajemen pengendalian fraud di instansi** mencakup kebijakan dan prosedur yang memadai, *tone at the top*, lingkungan pengendalian (*the control environment*), *risk assessment*, evaluasi kecukupan kontrol untuk mencegah dan mendeteksi *fraud*, *incident management*, investigasi, dan pengembalian kerugian (*recovery*).
2. **Melakukan audit atas proses dengan risiko fraud yang tinggi** diterapkan pada aktivitas internal dan eksternal pemerintah, seperti misalnya audit data absen pegawai dan risiko adanya manipulasi data atau audit tentang kinerja pegawai
3. **Mempertimbangkan aspek fraud dalam aktivitas audit** dengan melakukan brainstorming mengenai risiko *fraud*, evaluasi kontrol terhadap *fraud*, melakukan prosedur audit sejalan dengan risiko *fraud*, dan mengevaluasi terjadinya kesalahan/*errors* yang dapat menjadi indikasi terjadinya *fraud*.
4. **Membantu manajemen dalam melakukan evaluasi risiko fraud dan menentukan apakah kontrol atas fraud telah memadai** dilakukan terhadap tugas utama pemerintah, peluang dan tantangan pemerintahan, dan aplikasi IT

## **Kesimpulan**

Berdasarkan *Transparency International* (TI) pada tahun 2014. Indonesia menempati peringkat 107 dari 177 negara dengan CPI (*Corruption Perception Index*) sebesar 34. Fakta lain berdasarkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) nilai kasus korupsi dari tahun 2011 sampai dengan 2014 itu sebanding dengan membangun 1,2 juta ruang kelas sd atau membangun infrastruktur jalan raya sepanjang 700 km. Sehingga, dapat disimpulkan

bahwa korupsi dalam internal pemerintahan disebabkan karena lemahnya manajemen pemerintahan serta belum optimalnya Sistem Pengendalian Internal (SPI) yang telah dijalankan baik dari BPKP, Inspektorat Jendral, dan Bawasda. Oleh karena itu muncul sebuah usulan bahwa harus adanya lembaga baru yang memiliki kewenangan kuat untuk melaksanakan fungsi audit intern secara terpusat dan terkomando. Usulan berkaitan penggabungan ketiga lembaga audit internal pemerintah direasa cukup efektif dan efisien, serta relevan untuk pemerintahan yang baru agar tercapainya visi dan misi secara transparan, akuntabel, *good governance*, dan bebas korupsi.

Adanya usulan penggabungan ketiga lembaga audit internal pemerintah nantinya akan memiliki peran yang lebih besar dalam menciptakan pengendalian secara efektif dan efisien. Kegunaan pengendalian tersebut telah penulis analisis menggunakan Analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunities, and Threat*) sehingga nanti dapat membuktikan adanya keefektifitas dan keefisiensian dalam upaya penanggulangan praktik korupsi didalam pemerintahan. Penggabungan tersebut juga diharapkan agar dapat memahami sejak dini kemungkinan terjadinya *fraud* yang timbul sejak dini, memahami jenis *fraud* yang memiliki karakteristik tersendiri secara tepat, serta memahami struktur pengendalian internal agar dapat mencegah dan mendeteksi kecurangan.

Tercapainya *good corporate governance*, akuntabel, dan transparansi dalam pemerintahan bukan hanya tercipta oleh adanya pengintegrasian auditor internal pemerintahan saja, namun lembaga audit internal tersebut harus merangkul *society* dengan cara *adding public value* kepada masyarakat. Adanya faktor tersebut menjadi elemen penting dalam meningkatkan *civil engangment* (partisipasi masyarakat) dalam proses sebuah negara menjadi lebih baik. Oleh karena itu, peran akuntan sangatlah dibutuhkan disetiap adanya transaksi keuangan dalam pemerintahan agar dapat meminimalkan adanya praktik korupsi.

## **Saran**

Adanya usulan mengenai munculnya lembaga baru audit internal negara supaya terwujud *Good Corporate Government* dalam mengurangi adanya praktik korupsi perlu didorong agar diadakannya riset secara mendalam. Ketika usulan ini mendapatkan tanggapan positif dari pemerintah, terdapat 2 aspek pendekatan yang dapat digunakan untuk mengoptimalkan kinerja dari lembaga baru ini yaitu dengan upaya penindakan dan

pencegahan terhadap kemungkinan adanya penyelewengan disegala sisi pemerintahan. Jika dilihat dari aspek penindakan harus ada upaya pemrosesan secara hukum agar menjadi refleksi bagi pelaku lain serta dapat memberikan efek jera kepada pelaku itu sendiri. Sedangkan dari aspek pencegahan sendiri terdapat dua opsi yang dapat dijalankan yaitu adanya pembenahan didalam alur pemeriksaan&pengawasan yang menurut penulis harus adanya pembentukan lembaga baru dengan tujuan adanya komando yang terintegrasi sehingga audit internal menjadi lebih efektif dan efisien.

Kedua, aspek pencegahan setelah terbentuknya lembaga baru yang terkomando adalah adanya pengawalan terhadap segala aktivitas yang dijalankan oleh pemerintah dengan tujuan agar tepat guna, tepat sasaran, dan tepat waktu. Maka dari itu, pembentukan lembaga baru ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan setiap kegiatan yang diselenggarakan pemerintah secara terpusat, serta turut mendukung adanya pelaksanaan pemerintahan yang baik, transparan dan akuntabel.

### **Keterbatasan**

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan, antara lain (1) penelitian ini hanya terbatas pada penawaran sebuah model dari penggabungan antara BPKP, Bawasda, dan Itjen untuk menjadi sebuah badan baru yang bekerja secara lebih terorganisis dan terstruktur untuk tugas pokok dan fungsinya. (2) penelitian ini belum menganalisis kinerja dari ketiga badan tersebut sebelum dan setelah digabungkan. (3) Penelitian ini belum mengkaji mengenai regulasi yang akan duterapkan setelah adanya penggabungan.



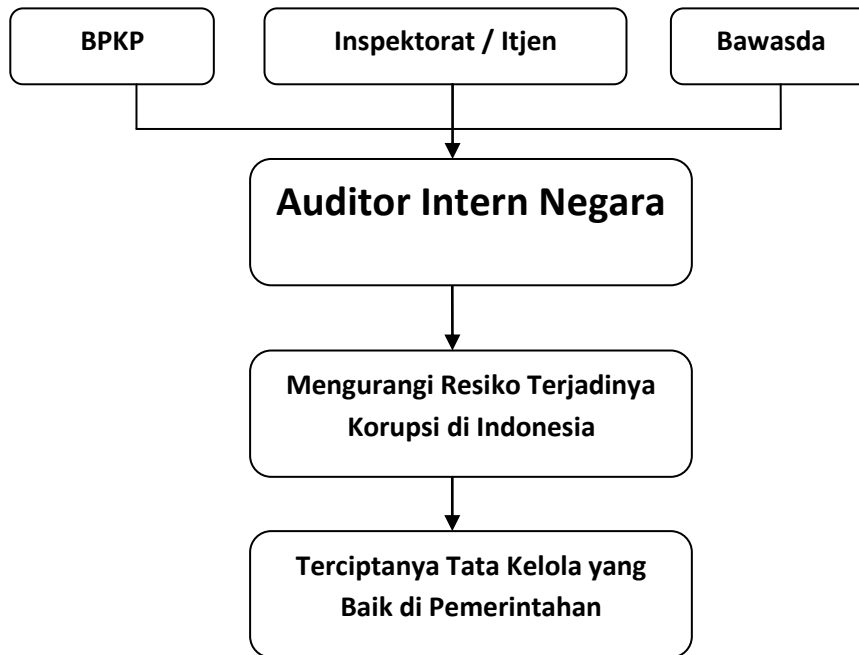
## Daftar Pustaka

- Aikins, S. K. 2011. An Examination Of Government Internal Audits' Role In Improving Financial Performance. *Public Finance and Management*. Vol. 11(4)
- Arifianti, H., Payamta., dan Sutaryo. 2013. Pengaruh Pemeriksaan dan Pengawasan Keuangan Daerah terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia). *Simposium Nasional Akuntansi (SNA) XVI. Vol 16 (20) : 2477 – 2505*.
- Arikunto, Suharsimi. 1993. *Prosedur Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Aswir, Wiryanto. 2012. Pengawasan Pemerintahan oleh BPK, BPKP dan Inspektorat jenderal. (<http://aswirjunior.blogspot.com/2012/11/pengawasan-pemerintahan-oleh-bpkbpkp.html>) di akses pada tanggal 1 Juni 2015.
- Baltaci, M. & Yilmaz, S. 2006. Keeping an eye on sub national governments: Internal control and audit at local levels, *World Bank Publications*, pp. 7-15.
- Bryson, J.M. 1988. A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long Range Planning*, Vol. 21(1): 73-81.
- Cresswell, J. W. 2003. Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. *Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.*
- Djati, Kartika; Payamta. 2013. The Measurement of Internal Audit Effectiveness at Ministry of Finance a Republic of Indonesia. International Conference on Accounting and Finance (AT). *Proceedings: 113-117. Singapore: Global Science and Technology Forum.*
- Faccio, M. 2006, March. Politically connected firms, *American Economic Review*, 369–386
- Ikatan Akuntan Indonesia. 2014. *Partisipasi Publik Demi Efektifitas Pemerintahan*. Majalah Akuntan Indonesia.
- Institute of Internal Auditors. 2006. The role of auditing in public sector governance. *Altamonte Springs, FL: Institute of Internal Auditors.*
- Itjen Kemenag. 2014. *Indonesia Peringkat 114 Negara Terkorup Edisi Triwulan 2014*. Majalah Fokus Pengawasan.
- Jansen, M.C dan Meckling, W.H. 1976. A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims and Organizational Forms. *Journal of Financial Economics*. Vol. 3(4) : 305-360.
- Kaihatu, T.S. 2006. Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia. *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan*. Vol. 8(1)
- Koch, A.J. 2000. SWOT Does Not Need to be Recalled: It Needs to be Enhanced, Part 1: Description of the Problem. <http://www.westga.edu/~bquest/2000/swot1.html>, 1 Juni 2015.
- Koch, A.J. 2001, SWOT Does Not Need to be Recalled: It Needs to be Enhanced, Part 2: Fundamentals of Enhancement, <http://www.westga.edu/~bquest/2001/swot2.htm>, 1 Juni 2015.
- Nuraeni. 2012. The Impact of Local Governments Characteristics Toward Their Audit Quality for Financial Reports of 2008-2009. *3rd International Conference on Business and Economic Research (3rd ICBER 2012) Proceeding. Indonesia. Vol.4(3) : 311 – 324*.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon. Reading, MA: Addison Wesley.
- Pusat Bahasa. 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

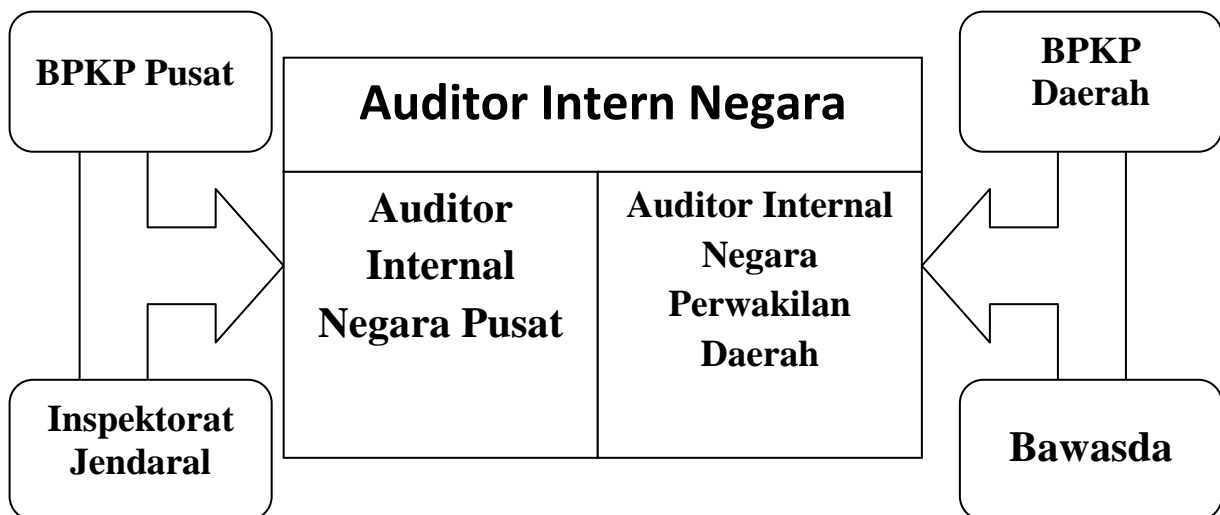
- Rangkuti, F. 2004. *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis*. Jakarta: PT. Gramedia
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi.
- Sekaran, Uma. 2013. *Research Methods for Business*. West Sussex: Wiley & Sons
- Sinaga, Antony. 2007. Kedudukan dan Peran Badan Pengawas Daerah (BAWASDA) Dalam Pengawasan Fungsional Setelah Keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Pada Bawasda Provinsi Sumatera Utara). *Thesis Magister Ilmu Hukum pada Universitas Sumatera Utara*.
- Kristiansen, S; A. Dwiyanto; A. Pramusinto dan E.A. Putranto. 2008. Public Sector Reforms and Financial Transparency: Experiences from Indonesian Districts. *Contemporary Southeast Asia*. Vol.31(1).
- Surachman, Winarno.1984. *Teknik Metode Ilmiah*. Bandung: Tarsito.
- Suryabrata, Sumadi. 1998. *Metodologi Penelitian*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Suseno, Agung. 2010. Eksistensi BPKP Dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*. Vol.17(1)
- Szymanski, S. 2007. How to implement economic reforms: How to fight corruption effectively in public Procurement in SEE Countries. OECD Publication.
- Taufik, T. 2010. Pengaruh Auditor Internal, Auditor Eksternal, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penegakkan Tata Kelola Pemerintah Daerah Yang Baik (Sensus pada Kabupaten/Kota di Provinsi Riau). *Pekbis Jurnal*. Vol.2(1):244-253.
- Tim Penyusun.2002. *Tata Bahasa Buku Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Transparency International Indonesia*. 2014. Corruption Perceptions Index 2014 (<https://www.transparency.org/cpi2014/results>) diakses pada tanggal 1 Juni 2015.
- Wehrich, H. 1982. The TOWS Matrix – a Tool for Situational Analysis. *Long Range Planning*, 15(2): 52-64.

**LAMPIRAN**

**Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran Penelitian**



**Gambar 4.1 Model Penggabungan BPKP, Inspektorat Jendral dan Bawasda**



**Tabel 4.1. Analisis SWOT Penelitian**

<p>Eksternal</p> <p>Internal</p>	<p><u>Opportunity</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mempermudah pengawasan serta adanya komando terpusat.</li> <li>2. Mempersempit celah koruptor untuk melakukan korupsi.</li> <li>3. Pelayanan lebih optimal.</li> <li>4. <i>Monitoring &amp; assurance</i></li> <li>5. Menjalankan fungsi internal auditor dengan cepat dan tepat</li> </ol>	<p><u>Threat</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masih adanya celah dalam regulasi yang belum mampu menunjang kinerja lembaga baru hasil penggabungan BPKP, Itjen dan Bawasda.</li> <li>2. Penggembosan wewenang oleh pihak eksternal</li> </ol>
<p><u>Strength</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hilangnya tumpang tindih wewenang.</li> <li>2. koordinasi yang cepat dan tepat</li> <li>3. <i>Less cost</i></li> <li>4. Wewenang yang besar</li> <li>5. Independensi yang tinggi</li> <li>6. Kuantitas akuntan dan auditor</li> </ol>	<p><u>Strategi SO /comparative advantage</u> (optimalisasi kekuatan (S), untuk meraih peluang (O) dengan strategi)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menghilangkan tumpang tindih tugas dan wewenang serta dimungkinkan adanya koordinasi secara efektif dan efisien sehingga dapat melaksanakan fungsi auditor internal dengan baik (S1,2;O3,5)</li> <li>2. Menggunakan independensi dan wewenang yang kuat untuk mencegah dan mengawasi segala praktik korupsi.(S4,5;O1,2)</li> <li>3. Memberdayakan SDM yang</li> </ol>	<p><u>Strategi ST/ mobilization</u> (menggunakan kekuatan yang dimiliki dengan cara menghindari ancaman.)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan analisis serta pembuatan regulasi baru yang terintegrasi agar lembaga baru hasil penggabungan BPKP, itjen dan Bawasda tidak ada tumpang tindih dalam wewenang kerja. (S1;T1)</li> <li>2. Memberikan wewenang, independensi dan regulasi yang tepat sehingga tidak terjadi</li> </ol>

	<p>telah dimiliki secara proporsional dan merata dalam melakukan jasa assurance pada internal pemerintahan (S6;O4)</p>	<p>pengembosan wewenang. (S4,5;T2)</p>
<p><u>Weakness</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyalagunaan wewenang</li> <li>2. Proses penggabungan yang relatif lama</li> <li>3. Membutuhkan banyak penyesuaian</li> <li>4. Kualitas akuntan dan auditor yang belum merata</li> </ol>	<p><u>Strategi WO/ divestmen/ investment</u></p> <p>(pemanfaatan peluang dengan cara mengatasi kelemahan yang ada.)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Membentuk badan etik yang mengawasi kinerja auditor internal negara sehingga dapat memberikan pelayanan dan jasa assurance secara maksimal. (W1;O3,4)</li> <li>5. Mempercepat proses penggabungan dan proses adaptasi fungsi dan tugas sebagai internal auditor untuk instansi pemerintahan dapat segera dilakukan.(W2,3;O5)</li> <li>6. Memberikan pelatihan dan pendidikan berkualitas kepada SDM yang ada dalam ketiga lembaga tersebut sehingga mampu mencegah dan mengurangi resiko korupsi di pemerintahan (W4;O1,2)</li> </ol>	<p><u>Strategi WT/damage control</u></p> <p>(meminimalkan kelemahan serta menghindari ancaman)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembuatan regulasi auditor internal negara secara jelas dan tepat sehingga dapat mengurangi adanya tindakan penyalahgunaan wewenang tidak terjadi (W1,2:T1)</li> </ol>