

Model Kebijakan Pemeriksaan Tematik atas Agenda Pembangunan Nasional pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia

Eni Triana Yuliani¹, Mala Sondang Silitonga², Arifiani Wijayanti³
Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia¹
Politeknik STIA LAN Jakarta²
enitrianayuliani@gmail.com¹

Abstract

In each Strategic Plan period (every five years), BPK determines an audit policy to be guided by all audit work units at BPK. During the 2020-2024 BPK Strategic Plan period, the formulation was aligned with the 2020-2024 National Medium-Term Development Plan (RPJMN) as BPK's effort to encourage evaluation and improvement of government development programs. However, based on the results of the evaluation and review of documents carried out, problems were still found related to the lack of coverage of thematic audits on the national development agenda, as BPK had done in semester II of 2021, namely on national priorities 1 and 3. In addition, BPK is still has limitations in terms of both human and budgetary resources. This will pose a risk of not achieving a more comprehensive BPK assessment of the problems found during the audit. This study uses a qualitative approach using primary data, namely interviews with working groups (pokja), auditors, coordinators of National Priority thematic inspections at BPK, Compilers of Summary of BPK Examination Results, BAKN DPR RI, Bappenas, audit professional organizations, and public policy experts. The research was conducted using the basic model of Patton and Sawicky's policy analysis. The results of the study concluded that the thematic audit policy model that was most appropriate to be applied at BPK was the collaborative thematic audit policy model. This model emphasizes collaboration between audit work units at BPK. Each inspection work unit with its various portfolios that are different from one another, will support one big theme by focusing on their respective inspection entities. The research results are expected to be able to provide input to audit institutions, especially BPK, in preparing more thoroughly related to thematic audit policies starting from planning, implementation, and reporting so as to be able to produce adequate assessments and have an impact on the government.

Keywords: *audit policy; audit policy model; collaborative audits; thematic examination*

Abstrak

Pada setiap periode Renstra (per lima tahun), BPK menetapkan kebijakan pemeriksaan untuk dapat dipedomani oleh seluruh unit kerja pemeriksaan di BPK. Pada periode Renstra BPK Tahun 2020 – 2024 perumusannya diselaraskan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020 – 2024 sebagai upaya BPK untuk mendorong evaluasi dan peningkatan program pembangunan pemerintah. Namun demikian, berdasarkan hasil evaluasi serta revidu dokumen yang dilakukan, masih ditemukan permasalahan terkait dengan kurang luasnya cakupan pemeriksaan tematik tentang agenda pembangunan nasional, sebagaimana yang telah dilakukan BPK pada semester II Tahun 2021 yaitu pada prioritas nasional 1 dan 3. Selain itu, BPK masih memiliki keterbatasan dalam hal sumber daya baik manusia maupun anggaran. Hal ini akan menimbulkan risiko tidak tercapainya penilaian dari BPK yang lebih komprehensif atas permasalahan yang ditemukan dalam pemeriksaan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif menggunakan data primer yaitu wawancara terhadap Kelompok kerja (pokja), auditor, koordinator pemeriksaan tematik Prioritas Nasional di BPK, Penyusun Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK, BAKN DPR RI, Bappenas, organisasi profesi audit, serta pakar kebijakan publik. Penelitian dilakukan menggunakan Model Dasar Analisis Kebijakan Patton dan Savicky. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa model kebijakan pemeriksaan tematik yang paling tepat diterapkan di BPK adalah model kebijakan pemeriksaan tematik kolaboratif. Model ini menekankan pada kolaborasi antar unit kerja pemeriksaan di BPK. Setiap unit kerja pemeriksaan dengan berbagai portofolionya yang berbeda satu dengan yang lain, akan mendukung satu tema besar dengan memfokuskan pada entitas pemeriksaannya masing-masing. Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan masukan kepada lembaga audit terutama BPK dalam mempersiapkan lebih matang lagi terkait dengan kebijakan pemeriksaan tematik mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan sehingga mampu menghasilkan penilaian yang memadai dan berdampak bagi pemerintah.

Kata Kunci: *kebijakan audit; model kebijakan audit; audit kolaboratif; pemeriksaan tematik*

PENDAHULUAN

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan Undang Undang (UU) Nomor 15 Tahun 2006 yang memiliki tanggung jawab untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara secara bebas dan mandiri. Pemeriksaan BPK dilaksanakan untuk memberikan keyakinan memadai atas pelaksanaan keuangan negara, termasuk diantaranya program/kegiatan strategis dalam agenda pembangunan nasional. Dalam rangka memastikan agenda pembangunan nasional telah dilaksanakan secara transparan dan akuntabel, BPK melakukan penyelarasan tema pemeriksaan berdasarkan agenda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMN/RPJMD) 2020-2024. Good governance mencakup prinsip-prinsip seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, keadilan, dan responsivitas, yang dapat memastikan bahwa BPK dapat menjalankan fungsinya dengan efektif dan dapat dipercaya. Pemeriksaan tersebut dilaksanakan melalui pemeriksaan strategis, baik berupa pemeriksaan tematik nasional/lokal maupun pemeriksaan signifikan lainnya, dengan 7 (tujuh) agenda pembangunan nasional.

Pada tahun 2021, BPK telah melakukan pemeriksaan tematik atas Prioritas Nasional (PN) 1 dan PN 3 dalam agenda RPJMN 2020-2024. Pemeriksaan tematik atas PN 1 bertemakan Penguatan Ketahanan Ekonomi sesuai dengan penjabaran agenda PN 1 yaitu Memperkuat Ketahanan Ekonomi untuk Pertumbuhan yang Berkualitas dan Berkeadilan. Adapun pemeriksaan tematik atas PN 3 bertemakan Pembangunan Sumber Daya Manusia sesuai dengan penjabaran agenda PN 3 yaitu Meningkatkan Sumber Daya Manusia yang Berkualitas dan Berdaya Saing. Pemeriksaan tematik atas PN 1 dan PN 3 yang dilakukan oleh BPK menghasilkan 294 Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang terdiri dari 114 LHP PN 1 dan 180 LHP PN 3. Seluruh hasil audit PN 1 dan PN 3 tersebut dituangkan dalam bab tersendiri di dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II Tahun 2021.

Pelaksanaan pemeriksaan tematik atas PN 1 dan PN 3 pada tahun 2021 memiliki beberapa kelemahan. BPK secara internal menerbitkan Laporan Monitoring Pemeriksaan Strategis Badan Pemeriksa Keuangan Tahun 2021 diantaranya untuk mengevaluasi pelaksanaan pemeriksaan tematik. Laporan Monitoring Pemeriksaan Strategis Badan Pemeriksa Keuangan Tahun 2021 menyebutkan bahwa porsi pemeriksaan tematik PN 1 dan PN 3 hanya sebesar 25,31% dari total pemeriksaan yang dilaksanakan BPK. Komposisi pemeriksaan tematik tersebut berdampak pada cakupan Program Prioritas (PP) dan Kegiatan Prioritas (KP) yang diperiksa di masing-masing PN, sehingga menimbulkan risiko tidak tercapainya pemberian rekomendasi dan bahan pendapat BPK yang lebih komprehensif atas permasalahan yang ditemukan dalam pemeriksaan. Laporan Monitoring Pemeriksaan Strategis Badan Pemeriksa Keuangan Tahun 2021 juga menyebutkan bahwa pemeriksaan yang dilakukan atas realisasi PN 1 dan PN 3 pada Semester II Tahun 2021 belum dapat menyimpulkan keseluruhan capaian *output* yang ditargetkan untuk tahun yang bersangkutan. BPK memiliki keterbatasan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun anggaran. Meskipun BPK memiliki keterbatasan sumber daya, namun BPK harus mampu untuk tetap menyajikan ikhtisar hasil pemeriksaan yang menyatukan seluruh hasil-hasil pemeriksaan tematik tersebut.

Selain itu, hasil pemeriksaan tematik yang disajikan dalam IHPS II Tahun 2021 belum sepenuhnya dapat dipahami oleh pemangku kepentingan (*stakeholders*). Pada diskusi antara BPK dengan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (BAKN DPR RI) tanggal 1 Juli 2022, salah satu tenaga ahli BAKN menanyakan tema prioritas terkait Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada IHPS II Tahun 2021. BAKN juga menanyakan perbedaan pemeriksaan tematik dengan

pemeriksaan reguler yang dilakukan oleh BPK. Hal ini menunjukkan keterkaitan tema PN dengan entitas yang diaudit (kementerian/lembaga/BUMN/badan lainnya serta pemerintah daerah) kurang informatif. Kualitas pengelolaan keuangan publik dan layanan pemerintah diharapkan membaik setelah pemerintah menerapkan rekomendasi audit kinerja. Dengan demikian, audit kinerja bukan hanya alat untuk menjalankan akuntabilitas (Andrianto et al., 2021). Kondisi ini juga menunjukkan penyajian hasil pemeriksaan tematik terkait agenda pembangunan nasional dan pemeriksaan reguler BPK belum terlihat jelas.

Hasil penelitian yang dilakukan (Karunia, Darmawansyah Darmawansyah, et al., 2023) sebagai bagian dari organisasi pemerintahan BPK harus menyajikan laporan hasil pemeriksaan yang transparan, karena transparansi akan berpengaruh positif pada akuntabilitas, tanggung jawab dan kinerja organisasi. Hasil pemeriksaan yang objektif akan membantu stakeholder dalam pemantauan kinerja organisasi dan mengidentifikasi potensi efisiensi yang dapat ditingkatkan.

Penelitian yang dilakukan oleh (Goicoechea et al., 2021) menemukan bahwa laporan audit terlalu panjang dan rumit berisiko tidak dibaca oleh penerima laporan. Pemilihan informasi yang paling menarik dan relevan untuk disajikan dalam laporan hasil audit adalah penting, mengingat laporan yang terlalu panjang dan kompleks akan susah dipahami oleh pengguna laporan. Di samping itu, proses audit juga merupakan proses yang kompleks sehingga pihak ketiga dapat mengalami kesulitan dalam memahami, terutama karena laporan hasil audit tidak terstandar baik dalam bentuk maupun isinya (Wooten & Colson, 2003). Kemudian sistem merit perlu di terapkan dilingkungan BPK menekankan penilaian berdasarkan kualifikasi dan kompetensi. ASN yang dipilih berdasarkan kompetensi akan menghasilkan laporan pemeriksaan yang berkualitas (Suryanto, Prasetyo, et al., 2023).

Pemeriksaan tematik oleh BPK RI memegang peran kunci dalam evaluasi capaian pembangunan nasional dengan fokus pada aspek-aspek tematik tertentu. Ini memberikan wawasan mendalam terkait pencapaian target pembangunan dan identifikasi potensi risiko serta hambatan. Menghadapi dinamika lingkungan yang terus berkembang, peningkatan terus-menerus dalam metode pemeriksaan menjadi penting. Dalam konteks ini, penerapan e-government menjadi solusi inovatif untuk memperkuat peran BPK RI dalam pengawasan pembangunan. Untuk mengelola tata kelola pemerintahan yang baik dalam rangka meningkatkan efektivitas dan produktivitas pelayanan masyarakat, maka dituntut untuk menerapkan kebijakan pengembangan *e-Gov* serta strategi yang tepat (Karunia et al., 2023). Melalui penerapan *e-government*, masyarakat berkesempatan untuk mengawasi kinerja dan kualitas pelayanan publik yang berujung pada terwujudnya pemerintahan yang baik dan terbuka di Indonesia (Suwarno & Wati, 2020). Keunggulan teknologi ini dapat dioptimalkan untuk mengumpulkan dan menganalisis data, meningkatkan keterbukaan informasi, serta mempercepat proses pemeriksaan. Selain itu, e-government juga memiliki potensi untuk meningkatkan interaktivitas antara BPK RI, entitas yang diperiksa, dan masyarakat, melibatkan mereka secara lebih aktif dalam proses (Karunia, Rahmad Budiaji, et al., 2023). Selain itu, sumber daya manusia (SDM) sangat penting bagi keberhasilan organisasi, khususnya di tengah tantangan saat ini yang ditandai dengan ledakan perubahan dalam teknologi dan inovasi (Suryanto et al., 2023). Untuk menghadapi tantangan yang ada selain SDM yang penting adapun kolaborasi antar aktor untuk mencapai tujuan bersama. Kolaborasi antara aktor untuk mencapai tujuan kompleks didasarkan pada kepentingan dan tanggung jawab bersama terhadap tugas-tugas yang saling terkait dan tidak dapat diselesaikan secara individu (Patadjenu et al., 2023).

Belum adanya penelitian yang membahas secara khusus mengenai hasil pemeriksaan tematik atas agenda pembangunan nasional menjadi motivasi untuk melakukan penelitian ini. Hal lain yang menjadi motivasi adalah BPK belum memiliki standar penyajian ikhtisar hasil pemeriksaan. Hal ini dapat berdampak pada kontribusi BPK dalam menilai kebijakan pembangunan pemerintah secara komprehensif. Penelitian ini akan membangun sebuah model kebijakan pemeriksaan tematik untuk menilai agenda pembangunan nasional serta memberikan rekomendasi kepada pemerintah.

KAJIAN LITERATUR

Penelitian terdahulu berfokus pada pemeriksaan kinerja yang dilakukan BPK dalam rangka mendorong kesejahteraan rakyat, antara lain :

1. (Wibisono et al., 2021) yang membahas perkembangan pemeriksaan kinerja BPK khususnya pada pemerintah daerah dalam kaitannya dengan pemeriksaan yang lebih berdampak bagi masyarakat di masa mendatang. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa agar pemeriksaan kinerja lebih berdampak, peneliti mengusulkan model pemeriksaan partisipatif, terutama ketika BPK merencanakan pemeriksaan/audit;
2. (Martiana, 2018) yang berupaya memperoleh pemahaman terkait dengan peranan BPK dalam kapasitasnya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Hasil penelitian menemukan bahwa BPK memiliki peran signifikan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pemeriksaan kinerja;
3. (Sarjono, 2015) yang melihat kembali hasil pemeriksaan yang telah dilaksanakan oleh BPK yang terkait dengan isu kesejahteraan rakyat dan kontribusi BPK dalam menciptakan kesejahteraan rakyat selaku pemeriksa eksternal pemerintah. Hasil penelitian menunjukkan BPK belum banyak menyajikan temuan-temuan signifikan terkait kelemahan maupun kegagalan program-program kesejahteraan rakyat;
4. (Suartama et al., 2015) yang meneliti bagaimana BPK melakukan pemeriksaan/audit dapat berkontribusi optimal dalam upaya mensejahterakan rakyat, dimana salah satu pertanyaan penelitiannya terkait kesesuaian desain audit BPK dengan renstra BPK 2016-2020. Hasil penelitian menunjukkan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK masih didominasi oleh pemeriksaan keuangan dan dilakukan masih terpisah-pisah sehingga tidak sinergis antara satu dengan yang lainnya; dan
5. (Sendjaja et al., 2015) yang berupaya memberikan penjelasan hubungan antara sistem tata kelola pemerintahan, pemahaman kebijakan publik, dan pemeriksaan kinerja; serta memberikan penjelasan terkait dengan cakupan analisis kebijakan publik dalam melaksanakan pemeriksaan kinerja. Hasil penelitian bahwa pemeriksaan kinerja yang merupakan salah satu jenis pemeriksaan di BPK adalah salah satu metode dalam menganalisis kebijakan publik.
6. (Karunia, 2020) Untuk meningkatkan kinerjanya, BPK perlu mengakomodir saran manajerial yang dapat diajukan melibatkan upaya dalam pembentukan dan pemeliharaan budaya organisasi, penyediaan fasilitas kerja yang optimal untuk meningkatkan produktivitas, penerapan kebijakan perlindungan terhadap tenaga kerja, menciptakan lingkungan kerja yang mendukung, serta mendorong keterlibatan dan kedisiplinan dalam mencapai pencapaian prestasi kerja yang optimal.

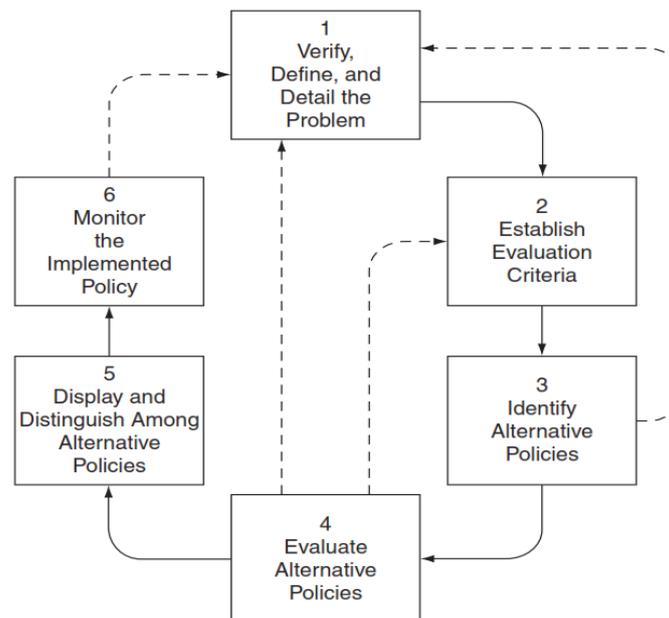
Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut di atas belum ditemukan penelitian yang membahas mengenai model kebijakan pemeriksaan tematik atas agenda pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah. Penelitian ini akan membahas secara spesifik model kebijakan pemeriksaan tematik agenda pembangunan nasional di BPK

yang dapat memberikan dampak dan manfaat bagi perbaikan kebijakan pembangunan pemerintah.

Penelitian ini menggunakan teori *Basic Policy Analysis Process* ((Patton et al., 2015) yang terdiri dari enam langkah dasar, yaitu :

1. *Verify, Define, and Detail the Problem* (mendefinisikan, verifikasi, dan mendetailkan permasalahan kebijakan)
2. *Establishing Evaluation Criteria*, yaitu membuat kriteria evaluasi berupa pernyataan khusus tentang dimensi-dimensi dari sasaran yang akan digunakan untuk mengevaluasi kebijakan/program
3. *Identify Alternative Policies* (mengidentifikasi alternatif kebijakan)
4. *Evaluate Alternative Policies* (Evaluasi alternatif kebijakan)
5. *Display and Distinguish Among Alternative Policies* (menyajikan dan membedakan alternatif kebijakan)
6. *Monitor the Implemented Policy* (pemantauan dan evaluasi kebijakan yang diimplementasikan).

Basic Policy Analysis Process menjadi titik tolak melakukan analisis kebijakan sebagaimana disajikan pada Gambar 1 berikut.



Gambar 1. Basic Policy Analysis Process

Sumber: Patton et al., 2015

Berdasarkan Gambar 1 di atas, penyesuaian atas alur model dimungkinkan untuk dibuat sesuai dengan versi masing-masing analisis dari proses analisis kebijakan setelah mendapatkan beberapa pengalaman. Garis putus-putus pada Gambar 1 menunjukkan bisa terjadi proses berulang meskipun analisis telah mencapai langkah tertentu, misalnya analisis telah masuk ke langkah 3 yaitu mengidentifikasi alternatif kebijakan, namun kembali lagi ke proses awal yaitu langkah 1 mendefinisikan, verifikasi, dan mendetailkan permasalahan kebijakan. Penerapan enam langkah dasar pada *Basic Policy Analysis Process* ini diharapkan dapat membangun sebuah model kebijakan pemeriksaan tematik yang tepat untuk menilai agenda pembangunan nasional yang dicanangkan pemerintah.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Metode studi kasus berfokus pada pengumpulan informasi tentang objek tertentu dalam suatu organisasi. Dalam metode studi kasus, peneliti mengamati situasi kehidupan nyata dengan menggunakan perspektif yang berbeda untuk mendapatkan gambaran besar dari suatu masalah (Sekaran, 2017). Pemilihan pendekatan kualitatif dikarenakan peneliti melakukan pengamatan pada situasi nyata yang terjadi di lapangan dan akan menggunakan beragam sudut pandang untuk mendapatkan gambaran komprehensif yang nantinya akan bermanfaat pada pembentukan model penyajian ikhtisar hasil pemeriksaan atas agenda pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Data primer dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dengan auditor yang telah dan akan melakukan pemeriksaan strategis, pokja pemeriksaan strategis, sentra koordinasi pemeriksaan strategis, pihak Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), pemangku kepentingan yang menerima IHPS, serta akademisi/ahli kebijakan publik. Adapun data sekunder dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan, literatur yang berhubungan dengan penyajian laporan hasil pemeriksaan, dokumen perencanaan pemeriksaan strategis yang diperoleh dari Direktorat Perencanaan Strategis dan Manajemen Kinerja (PSMK), dan bahan paparan (*slide*) perencanaan sampai dengan output atas pemeriksaan atas PN.

Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan terhadap 13 (tiga belas) orang *key informan* dengan pendekatan *purposive sampling* dengan rincian pada Tabel 1 berikut.

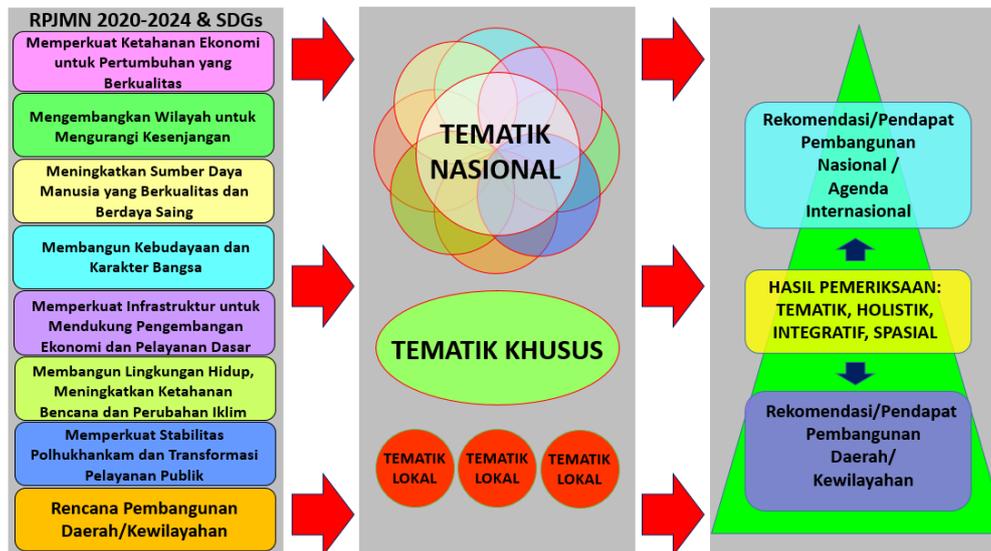
Tabel 1. Key Informan

No.	Key Informan	Jumlah
1.	Kelompok kerja (pokja)/auditor pemeriksaan tematik Prioritas Nasional di BPK	4
2.	Sentra koordinasi/koordinator pemeriksaan Prioritas Nasional di BPK	1
3.	Penyusun Ikhtisar Hasil Pemeriksaan di BPK	2
4.	Sentra Koordinasi Kebijakan Pemeriksaan Tematik 2016-2020 di BPK	1
5.	BAKN DPR RI	2
6.	Bappenas	1
7.	Pakar/praktisi audit/pemeriksaan (Kompartemen Sektor Publik Ikantana Akuntan Indonesia)	1
8.	Pakar/praktisi kebijakan publik	1
Total		13

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejak ditetapkannya Rencana Strategis (renstra) pada BPK periode 2016 – 2020, kebijakan pemeriksaan strategis BPK telah diarahkan pada isu yang memiliki pengaruh besar pada pencapaian tujuan pembangunan nasional dan memiliki dampak besar pada kepentingan masyarakat. Kebijakan ini kemudian dilanjutkan pada saat penetapan Renstra BPK periode 2020 – 2024 dimana kebijakan pemeriksaan strategis dalam renstra tersebut dibuat melalui berbagai kebijakan dan pengelolaan pemeriksaan baik pemeriksaan strategis yang sesuai dengan mandat (*mandatory*), pemeriksaan tematik (nasional maupun lokal), investigatif, pemeriksaan signifikan lainnya, dan pemeriksaan karena adanya permintaan pemangku kepentingan. Agar dapat memenuhi tujuan yang ingin dicapai oleh BPK tersebut, BPK menyelaraskan kebijakan pemeriksaan strategis yang akan dilaksanakan dalam periode renstra tahun 2020 – 2024 dengan Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) pada periode yang sama yaitu tahun 2020 – 2024. Gambaran mengenai kebijakan pemeriksaan sesuai dengan Renstra BPK 2020 – 2024 adalah sebagaimana yang nampak pada Gambar 2 berikut.



Gambar 2. Kebijakan Pemeriksaan dalam Renstra BPK Tahun 2020 – 2024

Sumber: Renstra BPK Tahun 2020 - 2024

Sebagaimana yang terlihat dalam Gambar 2 di atas, penyelarasan antara Renstra BPK dengan RPJMN tersebut tercermin dalam penetapan tema-tema pemeriksaan strategis yang disesuaikan dengan agenda pembangunan nasional yang terdiri dari 7 (tujuh) PN, yaitu: PN 1 Penguatan Ketahanan Ekonomi, PN 2 Pengembangan Wilayah, PN 3 Peningkatkan Sumber Daya Manusia, PN 4 Revolusi Mental dan Pembangunan Kebudayaan, PN 5 Penguatan Infrastruktur, PN 6 Pembangunan Lingkungan Hidup, Peningkatkan Ketahanan Bencana, dan Perubahan Iklim, serta PN 7 Penguatan Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik. Unit kerja yang mengampu kebijakan pemeriksaan strategis termasuk tematik tentang agenda pembangunan nasional ini di BPK adalah Direktorat Perencanaan Strategis dan Manajemen Kinerja (PSMK) pada Direktorat Utama Perencanaan Evaluasi dan Analisis Kebijakan.

Namun demikian, sampai dengan saat ini BPK masih belum menemukan formulasi kebijakan pemeriksaan yang tepat dan dibakukan yang dapat menghasilkan ikhtisar atas hasil pemeriksaan tematik nasional terhadap pelaksanaan pembangunan pemerintah. Untuk dapat menyajikan output yang lengkap dan menyeluruh diperlukan formulasi penyajian yang didesain sejak perencanaan, pelaksanaan, pelaporan pemeriksaan secara parsial untuk laporan hasil pemeriksaan pada setiap entitas, maupun ikhtisar hasil pemeriksaan yang dibuat untuk dapat memberikan gambaran utuh terkait dengan hasil pemeriksaan dalam satu semester maupun dalam satu periode renstra.

Untuk menemukan model penyajian ikhtisar hasil pemeriksaan yang dapat memberikan penilaian terhadap agenda pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, peneliti menggunakan enam langkah proses dasar analisis kebijakan. Penjelasan masing-masing langkah diuraikan sebagai berikut.

1. *Verify, Define, and Detail the Problem*

Permasalahan yang masih ditemukan dalam pelaksanaan kebijakan pemeriksaan strategis pada Renstra BPK 2020 – 2024 antara lain sebagai berikut.

a. Terbatasnya sumber daya baik manusia maupun anggaran dalam melaksanakan kebijakan pemeriksaan tematik agenda pembangunan

Permasalahan terkait dengan kurangnya sumber daya memang terjadi pada pelaksanaan kebijakan pemeriksaan strategis periode Renstra BPK 2016 – 2020. Kemudian pada pelaksanaan Renstra BPK 2020 – 2024 oleh para pengambil kebijakan diatasi dengan strategi membagi fokus pemeriksaan per tahun dalam satu periode renstra yang lebih dikenal dengan sebutan *project based audit*. Pembagian fokus pemeriksaan per tahun tersebut berdampak pada kebutuhan SDM yaitu pemeriksa yang akan melakukan pemeriksaan pada setiap tema prioritas nasional akan lebih bisa direncanakan dari awal baik jumlah maupun anggaran yang dibutuhkan.

Dengan demikian seharusnya permasalahan terkait dengan sumber daya baik manusia maupun anggaran sudah dapat diminimalisir. Hal ini dikarenakan strategi pemeriksaan dengan menggunakan pendekatan *project based audit* dilakukan dengan cara membagi fokus pemeriksaan per tahun sesuai dengan prioritas nasional dalam RPJMN yang menjadi perhatian pada saat itu. Hal ini lebih lanjut disampaikan WPY sebagai berikut.

“Lha bagaimana posisi keterbatasan SDM dan sebagainya, ini tentu menjadi concern ya ketika kita melakukan pemeriksaan secara keseluruhan ya. Tapi klo kita bagi-bagi misalnya di dalam agenda pembangunan pada renstra 2020-2024 ini membaginya berdasarkan agenda pembangunan nasional. Ada 7 agenda pembangunan nasional. Ini dibaginya per tahun. Sehingga misalkan ada 7 agenda, masih sisa 2, jadi 1 tahun yang BPK memeriksa 2 agenda pembangunan nasional. Jadi tidak banyak hanya 7, tapi secara serentak diperiksa oleh seluruh bagian di satker pemeriksaan di BPK dengan perspektif tusinya sesuai dengan agenda pembangunan nasional itu”.

b. Kurang luasnya cakupan pemeriksaan untuk menilai agenda pembangunan

Terkait dengan cakupan/lingkup pemeriksaan yang dilaksanakan oleh BPK, telah diatur dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). Di dalam buku SPKN tersebut dijelaskan bahwa dalam melakukan pemeriksaan terhadap keuangan negara lingkup pemeriksaannya meliputi pengelolaan dan tanggung jawab terhadap keuangan negara. Pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara tersebut merupakan seluruh kegiatan mulai dari perencanaan, pada saat pelaksanaan termasuk pengawasan, serta pertanggungjawabannya. Sedangkan pemeriksaan terhadap tanggung jawab keuangan negara yang dimaksud adalah tanggung jawab entitas dalam hal ini pemerintah berupa kewajiban mengelola keuangan negara dengan memedomani prinsip tata kelola yang baik.

Melalui pendekatan *risk based audit* yang digunakan oleh BPK, cakupan pemeriksaan BPK dilakukan pada program/kegiatan pada objek pemeriksaan yang memiliki risiko tinggi. Dengan demikian, hasil pemeriksaan BPK tidak perlu mencakup keseluruhan program/kegiatan yang ada di dalam entitas yang diperiksa, selama program/kegiatan berdasarkan analisis yang dilakukan sebelum pemeriksaan, bukan termasuk yang berisiko tinggi. Hal ini juga dikarenakan BPK yang merupakan lembaga audit memiliki pendekatan yang berbeda dengan pendekatan akademik. Penjelasan ini lebih lanjut disampaikan oleh Kepala

Subdirektorat Perencanaan Strategis Direktorat Utama Perencanaan, Evaluasi, dan Pengembangan Pemeriksaan Keuangan Negara berikut.

“[.....] Nentuin sample-nya gimana? Representatif atau tidak?. Nah, sedangkan BPK kan tidak harus mengikuti itu, apalagi kita punya pendekatan risk based audit gitu kan. Sehingga katakanlah kalau ternyata nanti simpulan BPK memperlihatkan masalah semua seharusnya tidak menjadi ee masalah gitu kan karena.. karena kita memang memeriksa hal yang risikonya tinggi gitu kan, berbeda dengan mungkin pendekatan akademik yang katakanlah ee sample-nya harus ada representatif, ada yang mewakili yang jeleknya, ada yang mewakili yang bagusya”.

c. Ekspektasi publik terhadap sampel pemeriksaan yang dapat mewakili populasi untuk penentuan objek pemeriksaan tematik pada agenda pembangunan

Program/kegiatan yang dilaksanakan dalam satu PN sangat banyak dan beragam serta melibatkan banyak kementerian/lembaga bahkan pemerintah daerah. Dalam satu prioritas nasional, diturunkan ke dalam beberapa program prioritas (PP), kegiatan prioritas (KP), dan proyek prioritas (ProP). Selain itu juga ada *major project* (MP) yang bisa melekat dalam PP/KP/ProP namun dibawah PN. MP merupakan prioritas suatu program/kegiatan namun prioritas yang strategis, yang perlu mendapatkan perhatian lebih daripada prioritas yang lain. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Inspektur Bidang Kinerja Kelembagaan Bappenas, TA berikut.

“Nah posisi MP itu kadang-kadang terdiri dari PP, beberapa PP, di dalam satu PN. Tapi kadang terdiri dari beberapa KP, tapi itu membentuk satu integrasi dengan mencapai ini ini ini, akan tercapai tujuan ini gitu. Misalnya contoh yang sederhana MP transformasi digital. Transformasi digital ini cakupannya kan ada penyediaan infrastruktur digitalnya sendiri. Kemudian, kedua ada pemanfaatan teknologi digital, misalnya untuk penajaman layanan kesehatan, untuk penajaman layanan pendidikan, terus beberapa hal lain. Terus ada unsur inabler-nya. Nah ini melibatkan banyak pihak kan. Tetapi bagaimana infrastruktur dipenuhi, bagaimana setelah infrastruktur dipenuhi itu juga dimanfaatkan dengan baik oleh sektor pendidikan, sektor kesehatan. Terus inablernya itu bagaimana industri telekomunikasinya, industri digitalnya bagaimana. Kemudian apa itu issue cyber security-nya bagaimana, enablernya juga tertangani”.

Kondisi yang demikian menjadikan publik mempertanyakan terkait dengan sampel atas pemeriksaan BPK dalam satu prioritas nasional. Apakah sampel program/kegiatan yang diambil dan objek pemeriksaan/entitas yang terpilih telah dapat merepresentasikan satu prioritas nasional yang menjadi fokus pemeriksaan tematik pada saat itu.

Sampel pemeriksaan tematik tersebut memberi pendekatan yang tidak hanya fokus pada audit keuangan, melainkan juga menyelidiki aspek-aspek tematik yang terkait dengan agenda pembangunan nasional. Dengan menggunakan model ini, BPK RI tidak hanya bertujuan untuk menjamin akuntabilitas keuangan, tetapi juga berperan sebagai mitra strategis dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan nasional. Transformasi digital berperan sebagai pendorong utama dalam mempercepat dan meluaskan jangkauan model kebijakan ini, membuka peluang baru sekaligus menimbulkan tantangan yang perlu diatasi (Suryanto, et al., 2023).

d. Belum terdapat metodologi penyajian kesimpulan hasil pemeriksaan atas penilaian terhadap agenda pembangunan

Kesimpulan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penarikan simpulan akhir (kesimpulan umum) dari hasil-hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK terhadap suatu fokus pemeriksaan tertentu yang dituangkan dalam ikhtisar hasil pemeriksaan. Kesimpulan tersebut dimaksudkan agar klien BPK dalam hal ini pemerintah memahami inti permasalahan yang diangkat BPK terkait dengan penilaian terhadap agenda pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Kesimpulan ini menjadi penting keberadaannya sebab dengan adanya kesimpulan yang ditarik dari hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK atas prioritas nasional atau turunannya, maka dapat memberikan masukan yang berarti bagi pemerintah dalam rangka memperbaiki kelemahan yang dimiliki oleh pemerintah pada saat melaksanakan agenda pembangunan. Sampai dengan saat ini BPK masih belum memiliki pedoman baku yang diformalkan terkait dengan metodologi penarikan kesimpulan yang akan disajikan ke dalam ikhtisar hasil pemeriksaan sehingga dapat dipedomani oleh para pembuat kebijakan di BPK.

Pemeriksaan di BPK terdiri dari tiga jenis pemeriksaan yaitu pemeriksaan laporan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (DTT). Masing-masing pemeriksaan tersebut menghasilkan laporan yang memuat kesimpulan yang telah diatur dalam Undang-Undang, yaitu: laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan menghasilkan kesimpulan berupa opini; laporan hasil pemeriksaan kinerja menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi; serta laporan hasil pemeriksaan DTT menghasilkan kesimpulan yang juga disebut sebagai kesimpulan. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Kepala Subdirektorat Perencanaan Strategis Direktorat Utama Perencanaan, Evaluasi, dan Pengembangan Pemeriksaan Keuangan Negara sebagai berikut.

“Saya lebih cenderung ee simpulan yang dimaksudkan dari hasil pemeriksaan agenda pembangunan nasional ini adalah ee apa namanya.. ee permasalahan-permasalahan utama yang dihadapi oleh pemerintah, kemudian bagaimana pemerintah mengelola ee masalah-masalah itu dan apa rekomendasi yang kita berikan supaya masalah tersebut bisa ee diperbaiki oleh pemerintah sesegera mungkin. Jadi.. jadi menurut saya, dengan kita menyajikan ee highlight atas masalah-masalah utama yang dihadapi pemerintah, kemudian dengan memberikan rekomendasi perbaikan ya itu sudah.. menurut saya ya itu sudah melakukan apa.. satu bentuk kesimpulan kan....”

e. Output BPK belum disesuaikan dengan kebutuhan kliennya sehingga belum memberikan masukan yang bermanfaat bagi pelaksanaan agenda pembangunan

Sebagaimana diketahui bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR adalah dalam rangka menjalankan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah. Dalam menjalankan fungsinya tersebut DPR tidak lepas dari masukan-masukan termasuk dari hasil-hasil pemeriksaan BPK yang dituangkan baik dalam bentuk laporan hasil pemeriksaan, ikhtisar hasil pemeriksaan semester, maupun pendapat BPK. Hal ini sebagaimana lebih lanjut disampaikan oleh HS, Ketua Kompartemen Sektor Publik IAI berikut.

“Nah tapi supaya output BPK itu bisa bermanfaat untuk fungsi-fungsi kenegaraan yang lain maka kita harus lihat fungsi-fungsi kenegaraan yang lain dalam sistem tata negara kita itu seperti apa, ya kan? Ada eksekutif. Ada legislatif, ya kan? Ada fungsi pengawasan. Untuk supaya bisa ee apa.. terwujud, nah melalui fungsi pengawasan atau fungsi auditnya. Nah berarti output kita itu dipakai oleh fungsi-fungsi yang lain. Oleh eksekutif dipakai untuk mengevaluasi, iya kan? Untuk memperbaiki, iya kan? Supaya jalannya roda pemerintahan itu bisa tetap on track. Oleh legislatif dipakai, “Untuk apa?” Nah, mereka punya fungsi.. fungsi apa.. ee budget, fungsi legislasi, sama fungsi pengawasan umum. Nah ini kalau bisa output BPK apakah itu dalam bentuk LHP ee tunggal, ya kan? Atau LHP yang berbentuk ikhtisar semesteran atau yang berbentuk IHPL 5 tahunan itu bermanfaat untuk fungsi-fungsi yang lain, eksekutif dan legislatif”.

f. Pemeriksaan/audit tindak lanjut untuk menjawab permasalahan waktu belum banyak dilakukan di BPK

Pada saat penyajian ikhtisar hasil pemeriksaan di akhir periode renstra ditemui kendala berupa penyelesaian temuan oleh entitas yang diperiksa. Temuan pada awal tahun renstra pemeriksaan telah selesai ditindaklanjuti oleh entitas yang diperiksa, sehingga seharusnya sudah tidak lagi menjadi permasalahan pada akhir tahun periode renstra. Jika permasalahan tersebut dirasa penting dan ingin tetap ditampilkan pada ikhtisar hasil pemeriksaan yang disampaikan kepada pemerintah, seharusnya sudah berupa *impact* atau dampak yang didapatkan oleh entitas melalui rekomendasi yang diberikan oleh BPK dari hasil pemeriksaan tersebut. Permasalahan ini disampaikan oleh mantan Kepala Seksi Perencanaan Strategis I Direktorat Utama Perencanaan, Evaluasi, dan Pengembangan Pemeriksaan Keuangan Negara, pada saat ditanyakan mengenai permasalahan pada pelaksanaan kebijakan pemeriksaan tematik pada Renstra 2016 – 2020 berikut.

“Problem waktu, itu begini. Temuan di awal tahun renstra pemeriksaan, di tindak lanjutnya sudah selesai ini. Nah, masak masih mau dianggap sebagai permasalahan di akhir tahun ke empat misalnya. Kan seharusnya sudah nggak lagi menjadi permasalahan. Kalau mau, lebih advance sebenarnya, setelah ditindaklanjuti lantas impactnya seperti apa hasil pemeriksaan BPK tersebut. Tapi kan kita belum melakukan pemeriksaan atas tindak lanjutnya. Kita belum melakukan follow up audit”.

Permasalahan terkait dengan kendala waktu di dalam penyajian ikhtisar hasil pemeriksaan pada akhir periode renstra, masih mungkin terjadi pada pelaksanaan kebijakan pemeriksaan tematik pada Renstra BPK 2020 – 2024. Meskipun fokus pemeriksaan atas prioritas nasionalnya dibagi per tahun, namun perlu dicek kembali pada saat BPK akan menyajikan ikhtisar hasil pemeriksaan pada akhir periode renstra.

g. Kurangnya komunikasi dan koordinasi antar unit kerja pemeriksaan

Unit kerja pemeriksaan di BPK sebagai unit kerja yang melaksanakan kebijakan pemeriksaan tematik atas agenda pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, memegang peranan yang sangat penting untuk dapat menentukan keberhasilan penetapan kebijakan pemeriksaan tematik. Namun demikian, perbedaan fokus audit dan entitas yang diperiksa berupa kementerian/lembaga, pemerintah daerah, BUMN dan badan lainnya; serta rentang komunikasi yang cukup jauh terutama antara pusat dan daerah, seringkali menyebabkan komunikasi dan koordinasi menjadi terkendala. Hal ini seperti yang disampaikan dalam

wawancara dengan Kepala Subauditorat I.B.2 Auditorat Utama Keuangan Negara I, AWA berikut.

“[.....] untuk menentukan suatu objek pemeriksaan itu keterlibatan auditor itu dan keterlibatannya terutama untuk expert-expert aja jadi auditor-auditor yang terkait dengan tema-tema tersebut dikumpulkan terus dibikin ini... hanya ini kekurangannya, hanya satu kekurangannya: keterlibatan ini sudah oke diskusinya sudah jalan, hasil diskusinya itu belum dikomunikasikan dengan baik kepada nanti unit-unit yang akan terlibat. Mungkin dia terlibat mungkin di tema ini, tapi karena tadi yang saying bilang dipernyataan awal saya bahwa ketika sudah hasil diskusi PSMK, para auditor expert yang akan menentukan tema tersebut belum dijelaskan dulu, kami akan melakukan dengan cara seperti a, b, c, d... cuman hanya ngomongin kami akan melakukan... Oh ini tema inilah yang paling pas untuk tahun ini, project based apa yang akan kita audit, tapi kita nggak menjelaskan gimana cara ngauditnya di awal. Sehingga di unit-unit terkait hanya nyiapin anggaran tapi enggak menyiapkan bagaimana persiapan bagaimana melakukan pemeriksaan tersebut”.

2. Establishing Evaluation Criteria

Berdasarkan permasalahan yang telah dijabarkan pada langkah pertama di atas, ditetapkan kriteria evaluasi sebagaimana disajikan pada Gambar 3 berikut.



Gambar 3. Kriteria Evaluasi yang Dibangun dari Permasalahan yang Muncul

Penjelasan masing-masing kriteria evaluasi adalah sebagai berikut.

a. Penggunaan strategi *project based audit* dengan mengoptimalkan sumber daya yang ada.

Pemilihan strategi *project based audit* merupakan strategi yang diambil menggantikan strategi pada penerapan renstra sebelumnya yaitu Renstra BPK Tahun 2016 – 2020 yaitu strategi *long range audit*. Strategi pemeriksaan dengan menggunakan *long range audit* (audit jangka panjang) mengharuskan tema/fokus pemeriksaan hanya pada awal periode renstra dan terus dilakukan sampai periode renstra berakhir.

b. Memaksimalkan pendekatan risk based audit dan metode *risk, impact, auditability, significant (RIAS)* agar fokus terhadap program/kegiatan yang sangat berpengaruh pada ketercapaian tujuan satu prioritas nasional.

Dalam melaksanakan pemeriksaannya, BPK menerapkan pendekatan audit berbasis risiko (*risk based audit*). Pendekatan ini dilakukan dengan cara menganalisis terlebih dahulu risiko-risiko yang ada pada entitas yang akan diperiksa. BPK juga memiliki mekanisme penilaian/pembobotan terhadap suatu program/kegiatan yang dilakukan oleh entitas yang disebut dengan mekanisme RIAS (*Risk, Impact, Auditable, Significant*). Dengan melakukan penilaian melalui mekanisme RIAS sebelum melakukan pemeriksaan pada beberapa program/kegiatan, diperoleh program/kegiatan yang berisiko paling tinggi, memiliki dampak yang besar jika program/kegiatan tersebut tidak berjalan dengan baik, dapat diaudit, serta memiliki/menggunakan anggaran yang cukup signifikan.

c. Pemilihan dan pemilahan fokus pemeriksaan melibatkan pelaksana pemeriksaan (auditorat) yang lebih memahami lapangan.

Untuk pemeriksaan tematik yang menilai agenda pembangunan melalui RPJMN seperti yang dilakukan BPK, BPK seharusnya memiliki pemahaman yang cukup terkait dengan tujuan akhir dari sebuah prioritas nasional yang ditetapkan oleh pemerintah tersebut. Di antara keseluruhan prioritas nasional yang ditetapkan oleh pemerintah, BPK harus dapat menilai dan kemudian memilih prioritas mana yang sangat memengaruhi keberhasilan RPJMN secara keseluruhan. Dalam proses pemilihan tema tersebut, anggaran hanya menjadi salah satu indikator penilaian. BPK juga perlu melihat keterkaitan satu sektor dengan sektor lainnya dengan membuat *critical path* (jalur kritis) untuk menilai apakah misalnya satu sektor tidak jalan akan berpengaruh ke sektor yang lainnya.

d. Menetapkan metodologi penarikan kesimpulan dan memformalkannya ke dalam sebuah payung hukum

Praktek pemberian kesimpulan dalam output pemeriksaan berupa laporan hasil pemeriksaan (BPK) di BPK telah memiliki payung hukum di dalam Undang-undang sebagaimana dijelaskan pada langkah 1 huruf d di atas. Namun demikian, penyajian kesimpulan ke dalam ikhtisar hasil pemeriksaan baik semester maupun per lima tahunan masih belum diformalkan ke dalam sebuah pedoman penyajian kesimpulan. Hal ini berisiko terjadinya perbedaan penyajian kesimpulan ke dalam ikhtisar hasil audit tersebut, karena penyajiannya yang hanya berdasarkan kebiasaan tahun-tahun sebelumnya.

e. Membuat survei yang ditujukan kepada pengguna laporan hasil pemeriksaan BPK

Untuk dapat memberikan *output* yang dapat dimanfaatkan oleh klien/pembacanya, maka BPK harus dapat memenuhi kebutuhan kliennya tersebut. BPK harus dapat memperjelas apa yang dibutuhkan oleh *stakeholder*. Informasi apa yang dibutuhkan oleh *stakeholder* dari laporan yang dihasilkan oleh BPK yang dapat dimanfaatkan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya. Dengan demikian, BPK akan dapat menyesuaikan rencana pemeriksaannya, pelaksanaan, sampai dengan pelaporan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh *stakeholder*. Untuk dapat mengetahui kebutuhan *stakeholder* BPK dapat melakukan survei.

f. Merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan tindak lanjut (*follow-up audit*)

Terdapat beberapa metode pelaksanaan *follow-up audit* yang dapat digunakan oleh sebuah lembaga audit untuk melakukan tindak lanjut terhadap hasil pemeriksaan. Metode tersebut tergantung dari mandat yang diberikan, praktik pemeriksaan/audit yang dijalankan, dan kapasitas pemeriksanya. Metode ini dapat melibatkan pertemuan dengan manajemen entitas yang diaudit, permintaan informasi tertulis tentang kemajuan tindak lanjut secara berkala, melalui panggilan telepon atau kunjungan lapangan terbatas, pengumpulan informasi melalui tim audit/pemeriksa lain atau melalui pemeriksaan tindak lanjut. *“A Supreme Audit Institution (SAI) can use several methods to follow up, depending on mandate, audit practices and capacity. These methods could involve meetings with the management of audited entities, requests for written information on progress at regular intervals, phone calls or limited field visits, collecting information through other audit teams or follow-up audits”* (IDI SDG Audit Model/ ISAM, 2020, p.49)

g. Meningkatkan komunikasi dan koordinasi dengan seluruh unit kerja yang terkait dengan pemeriksaan tematik agenda pembangunan

Koordinasi yang intensif dan menyeluruh pada semua unit kerja yang terkait dengan pemeriksaan, merupakan faktor yang paling penting dalam menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Dukungan dari seluruh unit kerja pemeriksaan yang ada di BPK menjadi kunci suksesnya pelaksanaan kebijakan pemeriksaan tematik di BPK. Koordinasi tersebut terlaksana melalui komunikasi yang baik antara unit perencanaan dan analisis kebijakan yaitu Direktorat Perencanaan Strategis dan Manajemen Kinerja serta Direktorat Analisis Kebijakan; unit pelaksana yaitu Auditorat Keuangan Negara; dan unit evaluasi dan pelaporan yaitu Direktorat Evaluasi dan Pelaporan Pemeriksaan di BPK.

3. Identify Alternative Policies

a. Kebijakan pemeriksaan integratif

Kebijakan integratif adalah kebijakan pemeriksaan yang berfokus pada kesinambungan sebuah tema yang akan diangkat dalam satu periode renstra. Kesinambungan ini terlihat dengan tidak putusya suatu rangkaian pemeriksaan dari tahun pertama, hingga selesai satu periode renstra. Semua jenis pemeriksaan di BPK yaitu pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu, maupun pemeriksaan keuangan turut mengambil bagian atas fokus pemeriksaan yang sedang dijalankan. Output hasil pemeriksaan tematik agenda pembangunan yang akan disampaikan kepada pemerintah bukan hanya tercermin pada ikhtisar hasil pemeriksaan semester (IHPS) semester 2, melainkan juga tercermin di dalam laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) yang sama-sama mengandung substansi RPJMN yang sedang dijalankan oleh pemerintah.

b. Kebijakan pemeriksaan kolaboratif

Merupakan kebijakan pemeriksaan tematik yang mementingkan kolaborasi yang terjadi pada unit-unit kerja pemeriksaan di BPK yang sama-sama mendukung, memiliki sasaran dan tujuan akhir yang sama pada saat melaksanakan satu tema pemeriksaan dengan tujuan menilai agenda pembangunan prioritas nasional yang sedang dijalankan oleh pemerintah. Unit kerja pemeriksaan dalam hal ini auditorat keuangan negara (AKN) dan AKN 1 sampai dengan AKN 7 yang ada di BPK

dengan latar belakang portofolionya masing-masing, melaksanakan pemeriksaan secara serentak dengan tema yang sama, tujuan dan langkah pemeriksaan yang sama, namun pada entitas pemeriksaan yang berbeda. Kesamaan tema, tujuan, dan langkah dalam satu proses pemeriksaan tersebut bertujuan agar BPK dapat memberikan satu kesimpulan besar baik pada tahun berjalan, maupun pada akhir periode renstra terkait dengan satu program/kegiatan pemerintah.

c. Kebijakan pemeriksaan desentralisasi

Adalah sebuah kebijakan pemeriksaan dimana fokus-fokus pemeriksaan dikembalikan kepada unit kerja pemeriksaan sesuai dengan portofolio masing-masing. Koordinator yang dalam hal ini adalah sentra koordinasi, hanya memberikan gambaran besar terkait dengan tema apa yang harus diperiksa oleh masing-masing unit kerja. Selanjutnya unit kerja merencanakan, melaksanakan, dan melaporkan sendiri hasil dari pelaksanaan pemeriksaan tematiknya sesuai dengan portofolionya untuk kemudian dikompilasi oleh tim kelompok kerja (pokja) dan dilaporkan secara gabungan menurut tema pemeriksaan tematik agenda pembangunan yang saat itu terpilih.

4. Evaluate Alternative Policies

Untuk mendapatkan alternatif kebijakan yang paling tepat dari identifikasi alternatif kebijakan yang telah dilakukan pada langkah ketiga, peneliti menggunakan metode *grid analysis* menggunakan tujuh kriteria evaluasi yang telah dibangun pada langkah kedua. Pembobotan atau penilaian menggunakan *grid analysis* dimaksudkan untuk menilai keterterapan kriteria yang dibangun pada masing-masing alternatif kebijakan pemeriksaan yang dipilih. Tabel *grid analysis* yang dibuat adalah sebagai berikut.

Tabel 2. Grid Analysis dengan Tujuh Kriteria Evaluasi (Skala 1-5)

No	Alternatif Kebijakan	Penggunaan Strategi <i>Project Based Audit</i> (10%)	Pendekatan RBA dan RIAS (10%)	Pelibatan Auditor Dalam Pemilihan Fokus (10%)	Metode Penarikan Kesimpulan (10%)	Survei ke Klien (10%)	<i>follow-up audit</i> (20%)	Kemudahan Koordinasi (30%)	Total
1	Kebijakan pemeriksaan integratif	0,2	0,5	0,5	0,5	0,4	1	1,2	4,3
2	Kebijakan pemeriksaan kolaboratif	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	1	1,5	4,9
3	Kebijakan pemeriksaan desentralisasi	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	1	0,9	3,7

Dari pembobotan pada kriteria pemilihan alternatif kebijakan di atas, terlihat bahwa kebijakan pemeriksaan kolaboratif menduduki peringkat paling tinggi dengan nilai total 4,9. Itu berarti hampir semua kriteria evaluasi dapat dipenuhi oleh alternatif kebijakan ini.

5. Display and Distinguish Among Alternative Policies

Berdasarkan *grid analysis* pada langkah keempat selanjutnya dilakukan perbandingan masing-masing alternatif kebijakan sebagaimana disajikan pada Gambar 4 berikut.

	Definisi	Definisi Kebijakan	Teknis	Kelemahan
 Kebijakan Pemeriksaan Kolaboratif	Kolaborasi menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) berarti (perbuatan) kerja sama untuk membuat sesuatu.	Kebijakan pemeriksaan kolaboratif dibuat dengan tujuan agar seluruh unit kerja pemeriksaan dapat menjalin kerja sama untuk melaksanakan suatu tema pemeriksaan.	Setiap unit kerja pemeriksaan akan mendukung tema yang diangkat oleh koordinator sesuai portofolionya. koordinator yang akan menggabungkan hasil pemeriksaan dalam 1 tema besar.	Jika terdapat satu saja unit kerja yang tidak berjalan dan tidak mendukung kebijakan, maka akan berdampak pada kesimpulan atas penilaian terhadap agenda pembangunan nasional.
 Kebijakan Pemeriksaan Integratif	Integratif berasal dari kata "integrasi" yang dalam KBBI berarti pembauran hingga menjadi kesatuan yang utuh atau bulat.	Kebijakan pemeriksaan integratif dimaksudkan agar pemeriksaan yang dilakukan terkait dengan agenda pembangunan nasional tersebut dapat dilaksanakan secara menyeluruh di dalam satu kesatuan pada semua jenis pemeriksaan.	Tema pemeriksaan terkait agenda pembangunan akan dilekatkan pada semua jenis pemeriksaan yang dilaksanakan, terutama pada pemeriksaan LKPP.	Pelaksanaan pada pemeriksaan keuangan yang sudah baku dibandingkan dengan pemeriksaan tematik yang fokus pada tema-tema tertentu dalam agenda pembangunan.
 Kebijakan Pemeriksaan Desentralisasi	Desentralisasi di dalam KBBI diartikan sebagai penyerahan sebagian wewenang pimpinan kepada bawahan (atau pusat kepada cabang dan sebagainya).	Pendetailan lebih lanjut terkait dengan tema pemeriksaan yang akan diangkat dikembalikan kepada masing-masing unit kerja disesuaikan dengan portofolio dan wilayahnya masing-masing.	Setiap unit kerja melaksanakan pemeriksaan sesuai dengan perencanaannya masing-masing dimana tema besarnya disesuaikan dengan arahan pusat.	Rentang koordinasinya yang luas dan masing-masing memiliki kewenangan terhadap jenis pemeriksaan yang akan dipilih, entitas yang akan diperiksa, sumber daya yang dibutuhkan, serta format penyajian hasil pemeriksaan pada laporan hasil pemeriksaan parsial.

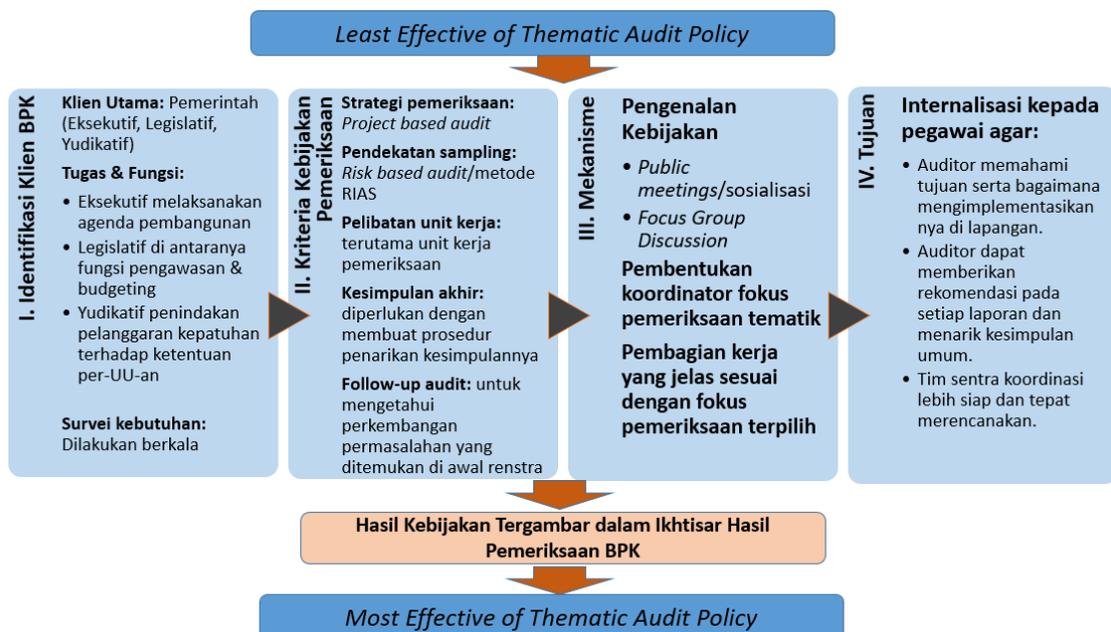
Gambar 4. Perbandingan Alternatif Kebijakan Pemeriksaan

Gambar 4 di atas memperlihatkan bahwa pada setiap pilihan kebijakan pemeriksaan memiliki kelemahannya masing-masing. Namun demikian, kelemahan yang ada pada model kebijakan pemeriksaan kolaboratif yaitu jika terdapat satu saja unit kerja yang tidak berjalan dan tidak mendukung kebijakan akan berdampak pada kesimpulan atas penilaian terhadap agenda pembangunan nasional, dapat diselesaikan dengan meningkatkan pola komunikasi dan koordinasi yang sebenarnya memang sudah dijalankan sejak awal. Sedangkan kelemahan pada model kebijakan pemeriksaan integratif yaitu melekatkan tema pemeriksaan agenda pembangunan pada pemeriksaan keuangan yang sudah memiliki prosedur baku dan menggabungkannya dengan pemeriksaan tematik melalui jenis pemeriksaan kinerja dan dengan tujuan tertentu, menjadi cukup menyulitkan. Dibutuhkan sebuah prosedur lebih lanjut untuk dapat menjadi solusi dan pedoman bagi para auditor agar prosedur pemeriksaan dengan tiga jenis pemeriksaan yang berbeda tersebut dapat dijalankan bersamaan.

Sedangkan pada model kebijakan pemeriksaan desentralisasi kelemahan yang dimiliki di antaranya adalah rentang komunikasi dan koordinasi yang luas baik antara masing-masing unit kerja pelaksana pemeriksaan maupun unit kerja pelaksana penunjang. Selain itu, masing-masing unit kerja memiliki kewenangan sendiri terhadap jenis pemeriksaan yang akan dipilih, entitas yang akan diperiksa, sumber daya yang dibutuhkan, serta format penyajian hasil pemeriksaan pada laporan hasil pemeriksaan parsial. Kendala ini cukup menyulitkan terutama pada saat harus menyajikan dan menggabungkan satu tema pemeriksaan prioritas nasional.

6. Monitor the Implemented Policy

Berdasarkan analisis pada langkah kelima diketahui bahwa alternatif kebijakan yang tepat adalah kebijakan pemeriksaan kolaboratif. Untuk mengimplementasikan hal tersebut diperlukan model kebijakan pemeriksaan kolaboratif yang disajikan pada Gambar 5 berikut.



Gambar 5. Model Kebijakan Pemeriksaan Tematik Kolaboratif

Gambar 5 di atas menggambarkan langkah-langkah yang dilalui ketika menerapkan model kebijakan pemeriksaan kolaboratif. Prosesnya adalah ketika kondisi organisasi dalam tahap *least effective of thematic audit policy* menuju *most effective of thematic audit policy*. Dengan kata lain, kondisi sebelumnya menggambarkan kebijakan pemeriksaan tematik yang kurang efektif menuju ke arah kebijakan pemeriksaan tematik yang paling efektif. Untuk menuju ke arah tujuan kebijakan yang paling efektif dilalui melalui empat tahapan, yaitu pertama, mengidentifikasi klien BPK termasuk tugas, fungsi, serta kebutuhannya.

Kedua, menetapkan kriteria kebijakan pemeriksaan kolaboratif yang terdiri dari lima kriteria utama, yaitu: penetapan strategi pemeriksaan menggunakan project based audit, pendekatan sampling menggunakan metode risk based audit untuk pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu, serta metode pembobotan yang disebut dengan RIAS (*risk, impact, accountability, significant*). Kemudian diperlukan keterlibatan unit kerja di dalam proses penerapan kebijakannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pelaporan hasil pemeriksaan. Unit kerja ini terutama adalah unit kerja pemeriksaan yang akan menjadi pelaksana utama dari kebijakan pemeriksaan tematik kolaboratif ini. Penetapan kesimpulan akhir baik bagaimana menyajikannya di dalam ikhtisar hasil pemeriksaan maupun bagaimana metodologi atau prosedur penarikan kesimpulannya supaya lebih dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Kriteria terakhir namun penting untuk diterapkan adalah dilaksanakannya pemeriksaan tindak lanjut (*follow-up audit*). Audit ini penting dilaksanakan untuk menjawab permasalahan kesenjangan permasalahan yang ditemukan pada awal periode renstra serta kelemahan dari penetapan project based audit yang membagi audit ke dalam waktu-waktu tertentu (biasanya per tahun). Dilakukannya pemeriksaan tindak lanjut maka akan terlihat perkembangan dari permasalahan yang diangkat pada awal tahun renstra, apakah telah selesai atau telah berubah bentuk menjadi lebih baik setelah diberikan rekomendasi hasil pemeriksaan oleh BPK. Dengan demikian BPK dapat menyampaikan pada akhir periode renstra terkait permasalahan untuk memberikan rekomendasi yang tepat dan relevan dengan kondisi terakhir.

Tahapan ketiga adalah mekanisme terkait dengan model kebijakan pemeriksaan tematik kolaboratif. Mekanisme yang pertama yang harus dilakukan adalah pengenalan kebijakan kepada seluruh pegawai di BPK terutama para auditor pelaksana pemeriksaan tematik. Pengenalan tersebut setidaknya dilakukan melalui dua cara yaitu public meetings atau sosialisasi kepada seluruh pegawai terutama pemeriksa/auditor dan focus group discussion dengan peserta yang lebih sedikit dan bahasan yang lebih mendetail. Mekanisme selanjutnya adalah pembentukan koordinator kelompok kerja (pokja) fokus pemeriksaan tematik. Koordinator pokja menjadi penting keberadaannya agar tema/fokus pemeriksaan prioritas nasional yang dipilih dapat dipantau pelaksanaan pemeriksaannya sejak awal pemeriksaan dilakukan hingga akhir periode renstra. Mekanisme terakhir adalah pembagian kerja yang jelas sesuai dengan fokus pemeriksaan terpilih. Pembagian tugas ini ditujukan kepada unit-unit kerja pemeriksaan yang terkait dengan tema agenda pembangunan yang dipilih. Tema-tema ini akan terkait dengan beberapa unit kerja pemeriksaan sesuai dengan portofolionya masing-masing.

Tahapan terakhir adalah menginternalisasi tujuan dibuatnya kebijakan pemeriksaan tematik kolaboratif kepada pegawai. Setidaknya ada dua klaster pegawai, yaitu: auditor/pemeriksa dan pegawai yang berada pada Direktorat Perencanaan Strategis dan Manajemen Kinerja sebagai unit kerja yang akan menetapkan kebijakan pemeriksaan setiap periode renstra. Internalisasi kebijakan pemeriksaan kepada auditor sebagai cara untuk memberikan pemahaman terkait dengan tujuan dikeluarkannya kebijakan serta bagaimana mengimplementasikannya di lapangan. Selain itu juga secara substansi telah dapat dipahami dengan pelaksanaan pemeriksaan lapangan, maka melalui langkah-langkah kebijakan pemeriksaan yang telah dilakukan diharapkan auditor dapat memberikan rekomendasi pada setiap laporan dan membuat kesimpulan besar untuk setiap fokus/tema prioritas nasional yang ditetapkan. Sementara dibuatnya model kebijakan pemeriksaan kolaboratif adalah untuk mempersiapkan strategi yang tepat terkait dengan pemeriksaan tematik agenda pembangunan nasional dengan lebih siap sejak dini dan lebih tepat dalam merencanakan.

PENUTUP

Berdasarkan analisis yang diuraikan peneliti di atas dapat disimpulkan bahwa model kebijakan pemeriksaan tematik yang paling tepat diterapkan di BPK adalah model kebijakan pemeriksaan tematik kolaboratif. Model ini menekankan pada kolaborasi antar unit kerja pemeriksaan di BPK. Setiap unit kerja pemeriksaan dengan berbagai portofolionya yang berbeda satu dengan yang lain, akan mendukung satu tema besar dengan memfokuskan pada entitas pemeriksaannya masing-masing. Dalam melaksanakan kebijakan pemeriksaan kolaboratif ini, ditunjuk satu koordinator tema yang akan mengarahkan perencanaan di awal dan mengompilasi laporan di akhir disesuaikan dengan perencanaannya. Model ini menyarankan penggunaan strategi pemeriksaan yaitu *project based audit* dan *follow-up audit* sebelum berakhirnya periode renstra. Untuk dapat memberikan kesimpulan akhir pada setiap fokus/tema yang diambil, maka perlu dibuat metodologi baku terkait dengan penyajian kesimpulan dari beberapa laporan hasil pemeriksaan dengan jenis pemeriksaan yang berbeda, namun masih dalam satu tema.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdoellah, O. S., & Mulyanto, D. (2019). *Isu-Isu Pembangunan Pengantar Teoritis*. PT Gramedia Jakarta.
- Adams, M. B. (1994). Agency Theory and the Internal Audit. *Managerial Auditing Journal*, 9(8), 8–12.
- Andrianto, N., Sudjali, I. P., & Karunia, R. L. (2021). Assessing the development of performance audit methodology in the supreme audit institution: The case of Indonesia. *Jurnal Tata Kelola Dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, 7(1), 19–37. <https://doi.org/10.28986/jtaken.v7i1.554>
- Baimyrzaeva, M., & Kose, H. O. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions In Improving Citizen Participation In Governance. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Indonesia*, 15, 77–90.
- Church, B. K., Davis, S. M., & Mccracken, S. A. (2008). The Auditor's reporting model. *Accounting Horizon*, 22(1), 69–90.
- Cordo, G.-S., & Fülöp, M.-T. (2015). Understanding audit reporting changes: introduction of Key Audit Matters. *Accounting and Management Information Systems*, 14(1), 128–152.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design*. Vicky Knight.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua* (M. Darwin (ed.)). Gadjah Mada University Press.
- Goicoechea, E., Gómez-Bezares, F., & Ugarte, J. V. (2021). Improving audit reports: A consensus between auditors and users. *International Journal of Financial Studies*, 9(2). <https://doi.org/10.3390/ijfs9020025>
- Goicoechea, E., Gómez-Bezares, F., & Ugarte, J. V. (2021). Improving audit reports: A consensus between auditors and users. *International Journal of Financial Studies*, 9(2). <https://doi.org/10.3390/ijfs9020025>
- Karunia, R. L. (2020). The Influence of Leadership, Organisational Structure, and Organisational Culture on the Company Performance of PT NK TBK. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 11(2), 164.
- Karunia, R. L., Darmawansyah Darmawansyah, Kurnia Sari Dewi, & Johan Hendri Prasetyo. (2023). The Importance of Good Governance in the Government Organization. *HighTech and Innovation Journal*, 4(1), 75. <https://doi.org/10.28991/HIJ-2023-04-01-06>
- Karunia, R. L., Budiaji, R., Suzana, R., Dewi, K. S., & Prasetyo, J. H. (2023). Analysis of the Factors that Affect the Implementation of E-Government in Indonesia. *International Journal of Membrane Science and Technology*, 10(3), 46–54. <https://doi.org/10.15379/ijmst.v10i3.1216>
- Martiana, N. (2018). Badan Pemeriksa Keuangan dan Kesejahteraan Rakyat. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Indonesia*, 3(2), 1–10.
- Nugroho, R. (2018). *Public Policy 6 Edisi Revisi* (Y. Masda (ed.)). PT Elex Media Komputindo.

- Patadjenu, S., Silitonga, M. S., & Asropi, A. (2023). Tata Kelola Kolaboratif Pengembangan Pariwisata Likupang, Kabupaten Minahasa Utara. *Jurnal Kepariwisata Indonesia: Jurnal Penelitian Dan Pengembangan Kepariwisata Indonesia*, 17(1), 23–48. <https://doi.org/10.47608/jki.v17i12023.23-48>
- Patton, C. V., Sawicki, D. S., & Clark, J. J. (2015). Basic methods of policy analysis and planning. In *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. <https://doi.org/10.4324/9781315664736>
- Praptitorini, M. D., & Januarti, I. (2011). Analisis Pengaruh Kualitas Audit, Debt Default Dan Opinion Shopping Terhadap Penerimaan Opini Going Concern. *Jurnal Akuntansi Dan Keuangan Indonesia*, 8(1), 78–93. <https://doi.org/10.21002/jaki.2011.05>
- Prasetyawati, N. (2018). Perspektif Gender Dalam Pembangunan Nasional Indonesia. *IPTEK Journal of Proceedings Series*, 0(5), 53. <https://doi.org/10.12962/j23546026.y2018i5.4421>
- Putra, F., & Sanusi, A. (2019). *Analisis Kebijakan Publik Neo-Institusionalisme Teori dan Praktik*. LP3ES.
- Rajaguguk, B. W., Yatnaputra, I. G. B. T., & Paulus, A. (2017). Preparing Supreme Audit Institutions for Sustainable Development Goals. *International Journal of Government Auditing*. <https://doi.org/10.4324/9781003117087-19>
- Sarjono, S. (2015). Reposisi Peranan Pemeriksaan/Audit Dalam Mengawasi Program Pemerintah. *Liquidity*, 4(1), 1–10. <https://doi.org/10.32546/lq.v4i1.75>
- Sendjaja, D. W., Rismanto, G. Y., & Andrianto, N. (2015). Analisis Kebijakan Publik Dalam Pemeriksaan Kinerja. *Jurnal Tata Kelola Dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, 67–81. <https://doi.org/10.28986/jtaken.v1i1.20>
- Setijaningrum, E. (2017). *Inovasi Kebijakan Pelayanan Publik Best Practise di Indonesia*. Airlangga University Press.
- Suartama, I. K., Nurdin, S., & Susilo, F. S. (2015). Enhancing BPK RI'S Audit Design for People's Welfare: A Practical Approach. *Jurnal Tata Kelola Dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, 1(2), 173–190.
- Suryanto, A., Nurdin, N., Irawati, E., & Andriansyah. (2023). Digital transformation in enhancing knowledge acquisition of public sector employees. *International Journal of Data and Network Science*, 7(1), 117–124. <https://doi.org/10.5267/j.ijdns.2022.11.011>
- Suryanto, A., Prasetyo, A. G., Nurdin, N., & Aswad, M. (2023). The Reform of Apparatus Competence Development in Indonesia: Improving the Implementation System and the Implementing Actors. *Information Sciences Letters*, 12(4), 1307–1317. <https://doi.org/10.18576/isl/120445>
- Suwarno, Y., & Wati, N. K. (2020). E-Government Institutional Capacity in Provincial Governments of West-Java and East-Java. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 11(2). <https://doi.org/10.18196/jgp.112117>
- Wibisono, W., Salomo, R. V., & Wijaya, C. (2021). Towards a Mutualism Performance Audit on Local Governments Between Auditor and Community. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Raja Haji*, 3(1), 539–548.

Wooten, T. C., & Colson, R. H. (2003). Research About Audit Quality. *CPA Journal*, 73(1), 48.
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=8947806&site=ehost-live>

