

ANALISIS KINERJA KEMENTERIAN PENDIDIKAN KEBUDAYAAN RISET DAN TEKNOLOGI DALAM OPTIMALISASI PENYELESAIAN TINDAK LANJUT HASIL PEMERIKSAAN BPK RI

Trisna Anggraeni¹ Sampara Lukman² & Megandaru W. Kawuryan³

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Cilandak-Jakarta, Indonesia^{1,2,3}

Email Korespondensi: trisna.anggreini@gmail.com

Diterima: 15-03-2022

Disetujui: 15-05-2022

Diterbitkan: 15-06-2022

ABSTRAK

Tindak lanjut hasil pemeriksaan merupakan kegiatan dan/atau keputusan yang dilakukan oleh pimpinan entitas yang diperiksa dan/atau pihak lain yang kompeten untuk melaksanakan rekomendasi hasil pemeriksaan. Namun dalam implementasinya, pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilaksanakan oleh entitas masih belum sepenuhnya optimal baik dari sisi kuantitas maupun dari sisi kualitas. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis upaya penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan terutama pada Kementerian Pendidikan Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek) sebagai salah satu entitas yang mengelola dana APBN terbesar di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan menggunakan data sekunder yang bersumber dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) BPK RI. Fokus analisis penelitian ini adalah kinerja dari sisi kuantitas dan kualitas karena masalah utama dari upaya tindak lanjut hasil pemeriksaan adalah belum dilaksanakannya seluruh rekomendasi serta belum sesuai beberapa tindak lanjut yang sudah dilaksanakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara kuantitas, kinerja tindak lanjut hasil pemeriksaan Kemendikbudristek belum dilaksanakan secara optimal. Hal ini tergambar dari telah dilaksanakannya 100% rekomendasi untuk tahun 2018 dan 96,76% untuk tahun 2019. Sementara itu, dari sisi kualitas, tindak lanjut yang dilaksanakan masih belum optimal. Hal ini terlihat dari hasil penelitian yang menunjukkan bahwa untuk tahun 2018, hanya 24,86% pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang sesuai dengan rekomendasi dan 25,18% untuk tahun 2019. Beberapa kendala yang teridentifikasi sebagai penyebab belum optimalnya kualitas kinerja tindak lanjut hasil pemeriksaan ini diantaranya adalah terjadinya perubahan nomenklatur dan struktur organisasi yang berdampak pada perubahan personil penanggungjawab kegiatan pada masa tertentu, *action plan*, belum dijadikan acuan dalam pelaksanaan tindak lanjut, Kurangnya sosialisasi atau penerapan SIPTL, kurangnya koordinasi antar satuan kerja, sulitnya menelusuri dokumen dan personil yang terlibat dalam permasalahan serta pengembalian kerugian negara yang belum didukung oleh adanya majelis TPKN.

Kata Kunci: Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan; Kinerja, Kuantitas, Kualitas, Optimal

ABSTRACT

Audit recommendation follow up is an activity and/or decision made by the head of the audited entity and/or other competent party to carry out recommendations on the results of the audit. However, in its implementation, this follow up is still not fully optimal both in terms of quantity and quality. This study aims to analyze the efforts to implement this follow-up, especially at the Ministry of Education,

Culture, Research and Technology (Kemendikbudristek) as one of the entities that manages the largest public funds in Indonesia. This study uses a descriptive qualitative method using secondary data from the Semester Examination Results Summary (IHPS) of BPK RI. The focus of this research analysis is the performance in terms of quantity and quality due to the main problem of the follow-up efforts on the results of the examination is that all recommendations have not been implemented and some follow-up actions that have been implemented have not been appropriate. The results of the study indicate that in terms of quantity, the performance of audit recommendation follow-up of Kemendikbudristek has not been carried out optimally. This is illustrated by the implementation of 100% of the recommendations for 2018 and 96,76% for 2019. Meanwhile, in terms of quality, the follow-up carried out is still not optimal. This can be seen from the results of the study which showed that for 2018, only 24,86% of the follow-up in accordance with the recommendations and 25,18% for 2019. Several obstacles were identified as the cause of the non-optimal quality of follow-up performance on the results of this study, including the occurrence of changes in nomenclature and organizational structure that have an impact on changes in personnel in charge of activities for a certain period, action plans, have not been used as a reference in the implementation of follow-up, lack of socialization or implementation of SIPTL, lack of coordination between work units, difficulty in tracing documents and personnel involved in problems and returns state losses that have not been supported by the existence of the TPKN assembly.

Keywords: *Follow-up on Examination Results; Performance, Quantity, Quality, Optimal*

PENDAHULUAN

Pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Salah satu tantangan yang dihadapi oleh pemerintah untuk mendukung hal tersebut saat ini adalah bagaimana menghasilkan suatu laporan pertanggungjawaban keuangan yang relevan dan handal, serta yang *auditable* dan *traceable* (Zanie,2008).

Kuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Lingkup keuangan negara tersebut meliputi 1) hak negara untuk memungut pajak, hak mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; 2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; 3) Penerimaan Negara; 4) Pengeluaran Negara; 5) Penerimaan Daerah; 6) Pengeluaran Daerah, 7) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; 8) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan 9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai salah satu lembaga tinggi negara, memegang peran yang strategis dalam menilai kinerja keuangan pemerintah daerah. Proses penilaian dilakukan dengan cara memeriksa laporan pertanggungjawaban pemerintah pusat/daerah yang berupa Laporan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini sesuai dengan pasal 23E UUD 1945 yang menyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan

tanggungjawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Setiap tahunnya BPK berkewajiban memeriksa laporan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Selanjutnya, BPK akan menghasilkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang nantinya akan diserahkan kepada DPR/DPRD. LHP tersebut juga diserahkan kepada pemerintah dan pimpinan pihak yang diperiksa untuk menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan untuk diperbaiki sesuai saran/rekomendasi BPK.

Pemeriksaan keuangan negara menurut Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) pada Kerangka Konseptual Pemeriksaan Paragraf 14 adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan demikian, pemeriksaan keuangan negara memberikan keyakinan yang memadai. Proses pemeriksaan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan. Pemeriksaan dilakukan dalam rangka untuk mendorong tata kelola keuangan negara yang baik melalui perolehan keyakinan bahwa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan/atau prinsip-prinsip tata kelola yang baik.

Pentingnya pengendalian internal sejalan dengan pendapat dari *General Accounting Office* (GAO) dalam *Comprehensive Audit Manual* (Seperti dikutip Sawyer, 2003:100) pengendalian manajemen adalah beberapa cara atau alat yang digunakan oleh manajemen dalam melaksanakan fungsi pengendalian dalam mencapai tujuan entitas, yang salah satunya adalah rewiu intern. Proses pengendalian ini diharapkan dapat memandu pemerintah dalam mengelola keuangan negara agar pengelolaan tersebut sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Namun, meskipun demikian, ketika terdapat temuan pemeriksaan atas hasil audit BPK dan adanya rekomendasi BPK atas temuan tersebut, auditi, dalam hal ini pemerintah memiliki kewajiban untuk menindaklanjuti temuan tersebut. Hal ini sesuai dengan Pasal 20 UU No. 15 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa pemerintah wajib untuk menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK. Dengan demikian, dalam laporan hasil pemeriksaannya, disamping memuat adanya kelemahan dalam pengendalian intern, kecurangan, penyimpangan dari ketentuan perundang-undangan, dan ketidakpatutan, harus dilengkapi dengan tanggapan tertulis dari pimpinan atau pejabat yang bertanggungjawab pada entitas yang diperiksa mengenai temuan pemeriksaan dan rekomendasi serta tindakan perbaikan yang direncanakan.

Besarnya dana yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek) ini diikuti dengan risiko bawaan yang besar. Risiko salah saji akan semakin besar jika dana yang dikelola juga semakin besar. Selain itu, besarnya dana yang dikelola oleh Kemendikbudristek ini memiliki dampak yang besar dan luas bagi masyarakat karena berkaitan dengan dunia pendidikan atau masa depan generasi bangsa. Dengan demikian jika terdapat permasalahan atas pengelolaan keuangan dan diiringi oleh rekomendasi dari BPK maka Kemendikbudristek harus melakukan penyelesaian tindak lanjut atas rekomendasi tersebut.

Dari seluruh rekomendasi BPK yang sudah ditindaklanjuti oleh Kemendikbudristek sebanyak 88%. Sementara 9% rekomendasi belum ditindaklanjuti, serta 4% rekomendasi tidak dapat ditindak lanjut. Secara kuantitas, penyelesaian tindak lanjut yang dilaksanakan oleh Kemendikbudristek relatif belum optimal. Demikian juga jika dilihat dari sisi kualitas

tindak lanjut yang dilaksanakan. Dari keseluruhan penyelesaian tindak lanjut yang dilaksanakan, hanya sekitar 55% yang telah sesuai dengan rekomendasi BPK. Rendahnya tingkat penyelesaian tindak lanjut ini menimbulkan sebuah tanda tanya tersendiri, terkait dengan upaya penyelesaian tindak lanjut yang dilaksanakan oleh Kemendikbudristek.

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut diatas, maka penulis mengidentifikasi munculnya masalah pokok berkaitan dengan Optimalisasi Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan (TLHP) BPK pada Kemendikbudristek. Berdasarkan Laporan Pemantauan TLHP per Semester I 2021 diketahui bahwa terdapat 2.670 Temuan pemeriksaan dengan jumlah rekomendasi sebanyak 6.689 dengan rincian:

- a. Terdapat 3.709 rekomendasi (55,45%) yang telah ditindaklanjuti oleh Kemendikbudristek dan sesuai dengan rekomendasi BPK;
- b. Terdapat 580 rekomendasi (8,67%) hasil pemeriksaan BPK yang belum ditindaklanjuti oleh Kemendikbudristek;
- c. Terdapat 2.115 rekomendasi (31,62%) hasil pemeriksaan yang belum sesuai dengan rekomendasi BPK
- d. Terdapat 285 rekomendasi (4,26%) BPK yang tidak dapat ditindaklanjuti oleh Kemendikbudristek.

Kinerja pemerintah merupakan suatu kondisi yang dinamis pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kerja birokrasi. Kondisi dinamis ini terungkap dalam bahasan konsep, proses dan hasil kerja.

Yaslis (2002:65) mengatakan bahwa kinerja adalah penampilan hasil karya personil baik kuantitas maupun kualitas dari suatu organisasi. Pendapat ini sejalan dengan Mangkunegara (200:67) yang menyatakan bahwa kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya. Menurut Sulistiyani dan Rosidah (2003), kualitas adalah hal yang berkaitan dengan kesesuaian hasil dengan yang diinginkan sementara kuantitas adalah jumlah yang dihasilkan baik dalam nilai uang, jumlah unit, atau jumlah lingkaran aktivitas. Sementara menurut Mathis dan Jackson (2002:91), kuantitas pekerjaan merupakan volume pekerjaan yang memenuhi persyaratan dalam kondisi normal. Sedangkan pengertian kualitas pekerjaan adalah kesempurnaan, keteraturan dan akurasi pekerjaan.

Menurut Rivai dan Basri (2005:13), kinerja merupakan hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran/kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Dari berbagai pendapat mengenai kinerja diatas, secara umum dapat disimpulkan bahwa secara umum kinerja merupakan suatu pencapaian individu atau kelompok dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Kuantitas dan kualitas merupakan diantara aspek utama yang diukur dalam mengukur kinerja individu atau kelompok. Sasaran kinerja atau kriteria penilaian kinerja sudah ditetapkan sebelumnya.

Penilaian kinerja dapat didefinisikan sebagai proses formal yang dilakukan untuk mengevaluasi tingkat pelaksanaan pekerjaan seorang karyawan dan memberikaan umpan balik untuk kesesuaian kinerja. Menurut Veithzal Rivai, dkk (2008:18) penilaian kinerja merupakan sebuah kajian sistematis tentang kondisi kerja pegawai yang dilaksanakan secara formal yang dikaitkan dengan standar kerja yang telah ditentukan organisasi. Tujuan penilaian kinerja untuk mengetahui hasil pekerjaan pegawai dan kinerja organisasi. Di samping itu, tujuannya

juga untuk menentukan kebutuhan pelatihan kerja secara tepat, memberikan tanggung jawab yang sesuai kepada pegawai. Hal ini diharapkan dapat mendorong pekerjaan yang lebih baik di masa mendatang dan sebagai dasar untuk menentukan kebijakan dalam hal promosi jabatan atau penentuan imbalan. Sementara itu Maier dalam Moh. As'ad (2004:63) mengatakan bahwa kriteria umum yang sering digunakan sebagai kriteria pengukuran kinerja antara lain ialah: (1), kualitas, (2), kuantitas, (3), waktu yang dipakai, (4), jabatan yang dipegang, (5), absensi, dan (6), keselamatan dalam menjalankan tugas pekerjaan. Sedangkan menurut Gomes (2003:142) kriteria penilaian kinerja meliputi: 1. *Quantity of work*; yaitu jumlah kerja/kegiatan yang dilakukan dalam suatu periode tertentu yang telah ditentukan. 2. *Quality of work*; merupakan kualitas pekerjaan yang telah dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya. 3. *Job knowledge*; merupakan luasnya pengetahuan mengenai pekerjaan dan keterampilannya. 4. *Creativeness*; merupakan keaslian berbagai gagasan yang dimunculkan dan berbagai tindakan untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang timbul. 5. *Cooperation*; merupakan kesediaan untuk bekerjasama dengan pihak lain (sesama anggota organisasi). 6. *Dependability*; adanya kesadaran dan dapat dipercaya dalam hal kehadiran serta penyelesaian kerja. 7. *Initiative*; semangat untuk melaksanakan berbagai tugas baru dan dalam memperbesar tanggungjawabnya. 8. *Personal qualities*; berkaitan dengan kepribadian, kepemimpinan, keramah-tamahan, dan integritas pribadi.

Sianipar (2006:6) menyatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan suatu kerja dapat dilihat dari berbagai dimensi, diantaranya waktu, kualitas dan produktivitas. Dari hasil penilaian kinerja dapat diperoleh gambaran tentang kelemahan yang dimiliki oleh personel. Jika kuantitas dan kualitas pekerjaan selama ini berada di bawah standar, maka personel tersebut memerlukan perhatian dan bimbingan lebih lanjut untuk meningkatkan kinerjanya. Perhatian dan bimbingan secara berkala tentang *technical know how* bagaimana cara melakukan pekerjaan harus secara langsung dipraktikkan hingga personel yang bersangkutan dapat memperbaiki pekerjaannya baik dari segi kuantitas maupun kualitas (Yaslis, 2002:91). Dari beberapa pendapat diatas, kuantitas dan kualitas merupakan elemen yang paling relevan untuk menilai kinerja dalam penelitian ini.

Tahapan lebih lanjut setelah melaksanakan penilaian kinerja adalah mengupayakan peningkatan kinerja. Peningkatan kinerja organisasi harus dilakukan agar organisasi tersebut dapat berkembang dengan lebih baik. Gilley et al (2000:283) menyatakan bahwa suatu organisasi dapat mengalami kegagalan dalam mencapai kinerja yang optimal dapat disebabkan oleh berbagai alasan. Faktor tersebut adalah:

1. *Focus on stakeholder needs,*
2. *Link organizational performance to strategic business goals and objectives,*
3. *Identify performance breakdown,*
4. *Eliminate managerial malpractice,*
5. *Manage performance,*
6. *Encourage employee*
7. *Involvement and support, and*
8. *Focus on long-term results.*

Dessler (2008:12) mengungkapkan bahwa beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam peningkatan kinerja adalah: 1) penetapan standar kerja; 2) penilaian kinerja aktual dalam hubungannya dengan standar; 3) memberi umpan balik kepada karyawan dengan tujuan untuk memberi motivasi untuk menghindari penurunan kinerja berikutnya.

Dalam upaya peningkatan kinerja, harus dipertimbangkan juga berbagai faktor yang dapat mempengaruhi kinerja. Davis dan Newstrom (1992:227) mengemukakan bahwa faktor yang dapat mempengaruhi pencapaian kinerja adalah faktor kemampuan (ability) dan motivasi. Sementara itu, Sluyter (1998:4) menyatakan bahwa terdapat 2 kondisi yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi, yaitu faktor internal (bersentuhan secara langsung) dan faktor eksternal (tidak bersentuhan secara langsung).

Sementara itu Smith dalam *Cutlip Smit and Center*, alih bahasa C.H. Renate Pohan (2000:225) menyatakan bahwa dalam pandangan Smith, organisasi akan kehilangan bagian potensi sumber daya manusia mereka yang cukup besar ketika mereka tidak meletakkan prioritas yang tinggi atas komunikasi dua arah yang efektif sebagai landasan bagi hubungan manajemen karyawan dan kinerja secara keseluruhan. Dengan demikian, komunikasi merupakan salah satu faktor penentu dalam meningkatkan kinerja terutama dalam suatu organisasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian menurut Arikunto (2010;90) adalah rancangan yang dibuat penulis sebagai ancar-ancar kegiatan yang akan dilaksanakan, rancangan digunakan untuk menentukan metode penelitian yang akan menentukan kadar ilmiah hasil penelitian sehingga dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Sedangkan Nazir (2005;84) menjelaskan bahwa Penelitian adalah suatu proses mencari sesuatu secara sistematis dalam waktu yang lama dengan menggunakan metode ilmiah serta aturan-aturan yang berlaku. Untuk menerapkan metode ilmiah dalam praktek penelitian diperlukan desain atau model penelitian yang sesuai dengan kondisi, seimbang dengan dalam dangkalnya penelitian yang akan dikerjakan.

Menurut Nazir (2017;84) menyatakan bahwa desain penelitian adalah semua proses yang diperlukan dalam perencanaan dan pelaksanaan penelitian. Hal tersebut diatas sejalan dengan pendapat Simangunsong (2017;178) yang menyatakan bahwa rancangan atau desain penelitian dalam arti sempit dimaknai sebagai suatu proses pengumpulan dan analisis penelitian, sedangkan dalam arti luas rancangan atau desain penelitian meliputi proses perencanaan dan pelaksanaan penelitian. Dengan demikian untuk mendapatkan hasil yang tepat, terarah serta maksimal dalam suatu penelitian diperlukan adanya desain penelitian atau rancangan penelitian yang sesuai dengan situasi dan kondisi serta sesuai pula dengan objek yang akan diteliti.

Desain penelitian merupakan hal yang mutlak diperlukan dalam suatu penelitian. Penentuan desain penelitian yang akan digunakan dalam penelitian akan menentukan akurasi data hasil penelitian. Dengan kata lain, desain penelitian dimaksudkan agar sasaran atau target penelitian yang dicapai dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Menurut Strauss dan Corbin (2016;4) yang menyatakan bahwa penelitian kualitatif dimaksudkan sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. Sementara menurut Creswell (2016;4) menyatakan bahwa penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan.

Menurut Strauss dan Corbin (2016;4) penelitian kualitatif dimaksudkan sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistic atau bentuk hitungan lainnya. Sedangkan menurut Creswell (2017;4). Penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna oleh sejumlah individu atau sekelompok orang yang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data secara induktif mulai dari tema-tema yang khusus ke tema-tema umum, dan menafsirkan makna data.

Penelitian ini akan menganalisis kinerja Kemendikbudristek dalam optimalisasi tindak lanjut hasil optimalisasi tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK dengan menggunakan teori atau konsep yang sesuai dengan pembahasan tanpa menggunakan hipotesis. Teori dan konsep yang akan dipakai atau diujikan selanjutnya digunakan untuk memecahkan masalah yang terjadi pada penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK. Dalam hal ini penulis menggunakan penelitian kualitatif dengan metode penelitian deskriptif untuk mendalami dan menjelaskan pemeriksaan BPK, dan upaya-upaya yang dilakukan Kemendikbudristek dalam optimalisasi pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK

PEMBAHASAN

Menurut teori keagenan, hubungan kontraktual yang terjadi antara *principal* dan agen akan memicu munculnya masalah keagenan (Jensen dan Meckling, 1976). Terdapat dua asumsi yang mendasari munculnya masalah keagenan tersebut. Asumsi pertama, bahwa agen merupakan pihak yang akan berupaya untuk memenuhi kepentingan pribadinya dibandingkan dengan kepentingan *principal*. Asumsi kedua, adanya asimetri informasi antara *principal* dan agen yang dapat memicu munculnya tindakan *moral hazard* dan *adverse selection*. *Moral hazard* dapat terjadi karena tindakan agen yang tidak dapat diobservasi oleh *principal* sehingga agen akan berupaya untuk memaksimalkan kepentingan pribadinya yang tidak selalu selaras dengan kepentingan *principal*. Sementara itu, *Adverse selection* muncul karena agen memiliki informasi yang cenderung lebih banyak dibandingkan dengan informasi yang dimiliki oleh *principal* serta tidak dapat diobservasi oleh *principal*. Namun, meskipun demikian, *Moral hazard* dan *adverse selection* dapat diatasi dengan aktivitas *bonding* dan *monitoring*. *Bonding activities* merupakan jaminan dari agen bahwa mereka tidak akan melakukan tindakan yang merugikan *principal*, sedangkan *monitoring* adalah tindakan yang dilakukan *principal* dalam rangka mengontrol perilaku agen.

Dengan demikian, kebutuhan akan pemeriksaan muncul akibat adanya masalah keagenan ini, karena auditor berperan sebagai pihak yang independen yang akan memberikan opini atas kewajaran penyajian laporan keuangan yang dibuat oleh agen. Menurut Streim (1994), dalam konteks pemerintahan setidaknya terdapat tiga jenis hubungan keagenan, yaitu:

Rakyat (*voter/taxpayer*) sebagai *principal* dan legislatur sebagai agen

Moral hazard berpotensi terjadi karena masyarakat sebagai pemilih (*voter*) tidak dapat secara langsung mengamati tindakan legislatur yang mereka pilih. Jika *voter* ingin memperoleh informasi yang relevan tentang legislatur, mereka harus berupaya secara mandiri untuk memperoleh informasi tersebut. Dalam hal ini, terdapat dua pihak yang berperan sebagai

perantara informasi (*information intermediaries*) bagi *principal*, yaitu media masa dan partai politik. Namun media masa terkadang hanya menyampaikan informasi yang ‘memiliki nilai jual’ dan dapat menarik perhatian pembaca saja. Sementara itu, partai politik yang seharusnya berperan sebagai perantara informasi biasanya hanya membanjiri *voter* dengan informasi menjelang pemilihan legislatif, namun informasi yang disampaikan sebagian besar bukan informasi yang obyektif yang dapat mengurangi ketidakpastian bagi *voter*. Masalah *adverse selection* juga dapat terjadi karena masyarakat sebagai pemilih mengalami ketidakpastian terkait kejujuran politisi karena hanya mereka yang mengetahui janji kampanye mana yang akan direalisasikan setelah memenangkan pemilihan.

Masalah *moral hazard* dan *adverse selection* ini dapat di atasi dengan membuat sistem monitoring. Salah satu alat monitoring adalah laporan oleh legislatur di akhir masa jabatan dengan membandingkan janji selama masa kampanye dan pencapaian yang telah dilakukan. Peran auditor dalam hal ini adalah sebagai pihak independen yang memberikan opini atas kewajaran laporan tersebut. Hal ini diharapkan dapat mengurangi ketidakjujuran dan kecurangan baik bagi partai yang berkuasa maupun partai oposisi dalam kampanye legislatif.

Legislator sebagai *principal* dan pemerintah sebagai agen

Adanya ketergantungan pemerintah pada lembaga legislatif terkait anggaran pendapatan dan belanja negara yang harus mendapatkan persetujuan lembaga legislatif, dapat dianalogikan sebagai hubungan keagenan. Lembaga legislatif tidak dapat meyakini bahwa pemerintah akan membelanjakan anggaran sesuai dengan alokasi anggaran yang telah disetujui, sehingga pemerintah wajib menyiapkan dan memberikan laporan keuangan kepada lembaga legislatif. Untuk meyakinkan bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji dan telah disajikan sesuai dengan prinsip pelaporan yang diterima umum, diperlukan lembaga independen untuk melakukan audit atas laporan keuangan pemerintah. Tidak hanya melakukan audit laporan keuangan, lembaga audit independen juga melakukan audit kinerja untuk memeriksa aspek ekonomi dan efisiensi dari aktivitas, termasuk menguji kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dan pengendalian internal. Pemeriksaan ini juga diperkuat dengan adanya kontrol atas tindak lanjut hasil pemeriksaan yang sudah dilaksanakan.

Pemerintah sebagai *principal* dan birokrat sebagai agen

Pemerintah terpilih akan menunjuk birokrat (*career officials*) untuk membantu menjalankan roda pemerintahan. Birokrat diasumsikan sebagai individu yang memaksimalkan keuntungan pribadi dan mengharapkan anggaran yang besar. Di sisi lain, pemerintah yang memiliki kepentingan untuk dipilih kembali berupaya meminimalkan *budgetary slack* dalam rangka memaksimalkan pelayanan publik. Adanya konflik kepentingan ini juga disertai dengan adanya asimetri informasi antara pemerintah dan birokrat, karena birokrat memiliki informasi lebih baik atas penyelenggaraan program pemerintah berikut konsekuensinya. Pemerintah yang tidak dapat secara langsung mengobservasi tindakan birokrat memerlukan alat monitoring yang dapat berupa laporan realisasi anggaran dan laporan kinerja penyelenggaraan pemerintahan. Untuk memastikan kredibilitas laporan ini, diperlukan audit oleh pihak independen (dapat internal maupun eksternal auditor).

Fokus penelitian ini adalah pada hubungan keagenaan yang kedua, Lembaga legislaatif sebagai principal (dalam hal ini mewakili rakyat sebagai *ultimate principal*) pemerintah sebagai agen (dalam hal ini Kemendikbudristek). Dalam hal pengelolaan keuangan negara, Kemendikbudristek sebagai agen memiliki amanat untuk mengelola keuangan negara sesuai dengan program yang telah dirancang dan disetujui oleh Lembaga legislaatif. Namun, dari perspektif teori keagenan, Kemendikbudristek merupakan pihak yang memiliki wewenang dan memiliki informasi yang lebih baik dari Lembaga legislaatif dalam mengelola keuangan negara dan menjalankan program. Sehingga dalam hal ini berpotensi terjadi tindakan *moral hazard* dan atau *adverse selection*. Untuk itu, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia memiliki peran untuk memitigasi potensi munculnya masalah keagenan dengan melaksanakan audit/pemeriksaan atas laporan keuangan Kemendikbudristek. Atas pemeriksaan ini, Kemendikbudristek sebagai agen harus menindaklanjuti semua rekomendasi yang diberikan oleh BPK RI sebagai komitmen bahwa agen dapat menjalankan amanat yang diberikan oleh principal dengan baik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, dari segi kuantitas, Kemendikbudristek telah menindaklanjuti sebagian besar rekomendasi yang diberikan oleh BPK RI atas hasil pemeriksaan. Namun, dari sisi kualitas, masih banyak tindaklanjut yang belum sesuai dengan rekomendasi yang diberikan. Dari perpektif teori keagenan, hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat masalah keagenan antara kemendikbudristek sebagai agen dengan Lembaga legislaatif sebagai principal. Kemendikbudristek sebagai pihak yang memegang informasi yang lebih banyak dibandingkan dengan Lembaga legislative belum sepenuhnya menyampaikan seluruh informasi yang dimiliki melalui upaya tindaklanjut atas hasil pemeriksaan. Penelitian ini memandang bahwa pelaksanaan tindaklanjut hasil pemeriksaan yang sesuai dengan rekomendasi yang diberikan merupakan salah satu upaya untuk menyampaikan informasi secara keseluruhan sehingga asimetri informasi antara Kemendikbudristek dengan lembaga legislaatif sebagai prinsipal dapat diminimalisir.

Dengan demikian, hasil penelitian ini menggambarkan bahwa potensi masalah keagenan yang bermuara pada munculnya tindakan *moral hazard/adverse selection* masih terjadi. Dengan masih adanya potensi masalah keagenan yang mungkin terjadi tersebut, penelitian ini mendorong adanya peran yang lebih aktif dari lembaga legislaatif sebagai principal untuk mendorong Kemendikbudristek untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan agar sesuai dengan rekomendasi yang diberikan oleh BPK RI. Selain itu, peran BPK RI sebagai pihak yang diharapkan dapat memitigasi terjadinya masalah keagenan dalam hubungan kontraktual antara lembaga legislaatif dengan Kemendikbudristek, semakin diperkuat dengan selalu mendorong dan memberikan arahan bagi Kemendikbudristek dalam melaksanakan tindaklanjut hasil pemeriksaan yang sesuai dengan rekomendasi hasil pemeriksaan BPK.

KESIMPULAN

Menurut teori keagenan, hubungan kontraktual yang terjadi antara *principal* dan agen akan memicu munculnya masalah keagenan (Jensen dan Meckling, 1976). Terdapat dua asumsi yang mendasari munculnya masalah keagenan tersebut. Asumsi pertama, bahwa agen merupakan pihak yang akan berupaya untuk memenuhi kepentingan pribadinya dibandingkan dengan kepentingan *principal*. Asumsi kedua, adanya asimetri informasi antara *principal* dan agen yang dapat memicu munculnya tindakan *moral hazard* dan *adverse selection*. *Moral hazard* dapat terjadi karena tindakan agen yang tidak dapat diobservasi oleh *principal*

sehingga agen akan berupaya untuk memaksimalkan kepentingan pribadinya yang tidak selalu selaras dengan kepentingan *principal*. Sementara itu, *Adverse selection* muncul karena agen memiliki informasi yang cenderung lebih banyak dibandingkan dengan informasi yang dimiliki oleh *principal* serta tidak dapat diobservasi oleh *principal*. Namun, meskipun demikian, *Moral hazard* dan *adverse selection* dapat diatasi dengan aktivitas *bonding* dan *monitoring*. *Bonding activities* merupakan jaminan dari agen bahwa mereka tidak akan melakukan tindakan yang merugikan *principal*, sedangkan *monitoring* adalah tindakan yang dilakukan *principal* dalam rangka mengontrol perilaku agen.

Dengan demikian, kebutuhan akan pemeriksaan muncul akibat adanya masalah keagenan ini, karena auditor berperan sebagai pihak yang independen yang akan memberikan opini atas kewajaran penyajian laporan keuangan yang dibuat oleh agen. Lembaga legislatif sebagai *principal* (dalam hal ini mewakili rakyat sebagai *ultimate principal*) pemerintah sebagai agen (dalam hal ini Kemendikbudristek). Dalam hal pengelolaan keuangan negara, Kemendikbudristek sebagai agen memiliki amanat untuk mengelola keuangan negara sesuai dengan program yang telah dirancang dan disetujui oleh Lembaga legislatif. Namun, dari perspektif teori keagenan, Kemendikbudristek merupakan pihak yang memiliki wewenang dan memiliki informasi yang lebih baik dari Lembaga legislatif dalam mengelola keuangan negara dan menjalankan program. Sehingga dalam hal ini berpotensi terjadi tindakan *moral hazard* dan atau *adverse selection*. Untuk itu, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia memiliki peran untuk memitigasi potensi munculnya masalah keagenan dengan melaksanakan audit/pemeriksaan atas laporan keuangan Kemendikbudristek. Atas pemeriksaan ini, Kemendikbudristek sebagai agen harus menindaklanjuti semua rekomendasi yang diberikan oleh BPK RI sebagai komitmen bahwa agen dapat menjalankan amanat yang diberikan oleh *principal* dengan baik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, dari segi kuantitas, Kemendikbudristek telah menindaklanjuti sebagian besar rekomendasi yang diberikan oleh BPK RI atas hasil pemeriksaan. Namun, dari sisi kualitas, masih banyak tindaklanjut yang belum sesuai dengan rekomendasi yang diberikan. Dari perpektif teori keagenan, hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat masalah keagenan antara kemendikbudristek sebagai agen dengan Lembaga legislatif sebagai *principal*. Kemendikbudristek sebagai pihak yang memegang informasi yang lebih banyak dibandingkan dengan Lembaga legislatif belum sepenuhnya menyampaikan seluruh informasi yang dimiliki melalui upaya tindaklanjut atas hasil pemeriksaan. Penelitian ini memandang bahwa pelaksanaan tindaklanjut hasil pemeriksaan yang sesuai dengan rekomendasi yang diberikan merupakan salah satu upaya untuk menyampaikan informasi secara keseluruhan sehingga asimetri informasi antara Kemendikbudristek dengan lembaga legislatif sebagai prinsipal dapat diminimalisir.

Dengan demikian, hasil penelitian ini menggambarkan bahwa potensi masalah keagenan yang bermuara pada munculnya tindakan *moral hazard/adverse selection* masih terjadi. Dengan masih adanya potensi masalah keagenan yang mungkin terjadi tersebut, penelitian ini mendorong adanya peran yang lebih aktif dari lembaga legislatif sebagai *principal* untuk mendorong Kemendikbudristek untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan agar sesuai dengan rekomendasi yang diberikan oleh BPK RI. Selain itu, peran BPK RI sebagai pihak yang diharapkan dapat memitigasi terjadinya masalah keagenan dalam hubungan kontraktual antara lembaga legislatif dengan Kemendikbudristek, semakin diperkuat dengan

selalu mendorong dan memberikan arahan bagi Kemendikbudristek dalam melaksanakan tindaklanjut hasil pemeriksaan yang sesuai dengan rekomendasi hasil pemeriksaan BPK.

DAFTAR PUSTAKA

- Agusti, A. F. 2014. Faktor Determinan Akuntabilitas dan Transparansi Kementerian/Lembaga. Tesis Fakultas Ekonomi. Universitas Indonesia.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I 2020
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 2 2020
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I 2019
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester 2 2019
- Bessire, D. (2005). Transparency: a two-way mirror? *International Journal of Social Economics*, 32(5): 424-438.
- Broadbent, J., & Guthrie, J. (2008). Public sector to public services: 20 years of “contextual” accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Bruns, H.J. (2014), “Accounting change and value creation in public services—do relational archetypes make a difference in improving public service performance?”, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 25 Nos 4-5, pp. 339-367
- Connolly, C., & Hyndman, N. (2006). The actual implementation of accruals accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Cox, J. C., Isacc, R. M., Cech, P. A., & Conn, D. (1996). Moral hazard and adverse selection in procurement contracting. *Games and Economic Behavior*, 17(2), 147-176
- Della Porta, D., & Vannucci, A. (1997). The resources of corruption: some reflections from the Italian case. *Crime, Law and Social Change*, 27(3-4), 231-254
- Dwi Haryadi, A. (2010). Pengaruh reuiu inspektorat dan nilai temuan pemeriksaan terhadap opini audit BPK. *Jurnal Akuntansi & Manajemen*, 5(2), 10-21.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Making fast strategic decisions in high-velocity environments. *Academy of Management journal*, 32(3), 543-576
- Faure-Grimaud, A., Laffont, J. J., & Martimort, D. (2001). Transaction costs of collusion and organizational design. *Available at SSRN 279523*
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1998). A contractual framework for new public management theory. *International Public Management Journal*, 1(2), 225-240.
- Finkle, A. (2005). Relying on information acquired by a principal. *International Journal of Industrial Organization*, 23(4): 263-278
- Graycar, A. (2015), “Corruption: classification and analysis”, *Policy and Society*, Vol. 34 No. 2, pp. 87-96.

- Halim, Abdul dan Syukry Abdullah. (2006). Hubungan dan masalah keagenan di pemerintahan daerah: sebuah peluang penelitian anggaran dan akuntansi. *Jurnal Akuntansi Pemerintah* 2(1)
- Hall J.H. (1998) Agency Problem, Agency Cost and proposed solution thereto: A south African perspective. *Meditary Accountancy Research*. Vol 6. 1998. 145-161
- Ilyas, Yaslis. Kinerja, teori, Penilaian, dan Penelitian. Jakarta : Pusat Kajian ekonomi Kesehatan FKM UI, Jakarta 2002.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Liu Jin, Bin Lin, 2012, Government Auditing and Corruption Control: Evidence from China's provincial panel data, *China Journal of Accounting Research*
- Mangkunegara, Prawira, 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung : PT. Remaja Rosda Karya
- Marinescu, D., & Marin, D. (2011). Adverse Selection Models with Three States of Nature. *Theoretical and Applied Economics*, 2(2), 33
- McCue, C. & Prier, E. (2008). Using Agency Theory to Model Cooperative Public Purchasing, Advancing Public Procurement: Experiences, Innovation and Knowledge Sharing, Boca Raton, FL, USA: PrAcademics Press
- Ndraha, Taliziduhu. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta, Jakarta : Rineka Cipta
- Rakhman, F. (2019), "Budget implementation in a risky environment: evidence from the Indonesian public sector", *Asian Review of Accounting*, Vol. 27 No. 2, pp. 162-176, doi: 10.1108/ARA-01-2018-0020.
- Riharjo, I. B., & Isnadi, I. (2010). Perilaku Oportunistik Pejabat Eksekutif Dalam Penyusunan APBD. *Ekuitas*. Vo. 14. No. 3. September 2010
- Rivai, Basri, 2014, *Penilaian Prestasi Kerja Teori dan Praktek*. Jakarta: PT. Ganudra Pustaka Utam
- Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Sari, A. P., Martani, D., & Setyaningrum, D. (2015). Pengaruh temuan audit, tindak lanjut hasil pemeriksaan dan kualitas sumber daya manusia terhadap opini audit melalui tingkat pengungkapan laporan keuangan kementerian/lembaga. *Simposium Nasional Akuntansi XVIII*.
- Simangunsong, Fernandes. 2016. *Metodologi Penelitian Pemerintahan*, Bandung: Alfabeta
- Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung
- Setyaningrum, D. 2015. Kualitas Auditor, Pengawasan Legislatif dan Pemanfaatan Hasil Audit dalam Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah. Disertasi FE UI. Depok
- Silalahi, Uber. 2016. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Refika Aditama.

Streim, Hannes (1994). Agency Problem in Legal Political System and Supreme Auditing Institutions. *European Journal of Law and economics*, 1 : 177 - 191.

Tresnawati, F., & Apandi, R. N. N. (2016) Pengaruh Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Dengan Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Sebagai Variabel Moderating (Studi Empiris Pada Kementerian/Lembaga Republik Indonesia). *Jurnal Aset (Akuntansi Riset)*, 8(1), 13-24.