

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Dalam rangka mewujudkan tujuan nasional atau tujuan negara yang terkandung dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dan juga terkandung dalam Pancasila yaitu memajukan kesejahteraan umum serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, saat ini pemerintah sebagai pelaksana tugas pokok pemerintahan memfokuskan pada peningkatan pertumbuhan ekonomi melalui pengembangan infrastruktur di Indonesia. Program pembangunan yang merata dan berkelanjutan ini dilaksanakan melalui proyek-proyek pembangunan yang terkandung dalam RPJMN atau Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional periode 2015-2019 dimana arah kebijakan pembangunan infrastruktur dasar dan konektivitas menjadi sasaran pembangunan sektor unggulan.

Infrastruktur merupakan salah satu faktor pendukung pertumbuhan ekonomi, setara dengan faktor-faktor produksi lainnya. Namun pembangunan infrastruktur di Indonesia belum merata, khususnya di wilayah kawasan timur Indonesia. Dalam *Global Competitiveness Report* tahun 2015-2016, versi Lembaga *World Economic Forum* (WEF), menempatkan Indonesia pada urutan ke-62 dari 140 negara dalam kategori kemajuan pembangunan infrastruktur (Indonesia Investment, 2017: 2). Tentunya, data ini menunjukkan kinerja yang mengecewakan. Apabila

dilihat secara umum, permasalahan infrastruktur di Indonesia antara lain, menurunnya belanja infrastruktur, salah satunya karena keterbatasan dana, penurunan kinerja infrastruktur, rendahnya tingkat *recovery* infrastruktur, kesenjangan pembangunan infrastruktur antar wilayah, kesenjangan aksesibilitas infrastruktur, dan inefisiensi penyediaan infrastruktur (Kadin-Indonesia, 2006: 1). Selain itu, Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPPIP), menambahkan bahwa minimnya koordinasi antara pemangku kepentingan (*stakeholder*) mengakibatkan mundurnya pengambilan keputusan juga menjadi faktor penghambat dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia (Laporan KPPPIP, 2015). Hal-hal tersebut saling terkait dan nantinya akan berdampak pada rendahnya pertumbuhan ekonomi yang mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat. Jika permasalahan tersebut dapat dengan segera diatasi, maka akan dapat memperbaiki kondisi di Indonesia khususnya infrastruktur di Indonesia secara keseluruhan yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Proyek infrastruktur seringkali dikatakan bersifat unik karena muncul dari kebutuhan sosial, politik dan lingkungan, sehingga hal ini sering diselimuti kompleksitas dan ketidak-pastian (Too, *et.al*, 2017:1124). Selain itu, pengelolaan proyek infrastruktur bersifat sangat menantang karena adanya keterlibatan banyak pihak khususnya dalam hal ini keterlibatan berbagai pemangku kepentingan.

Untuk mengatasi hal-hal tersebut dan mempercepat pembangunan infrastruktur di Indonesia, pada tanggal 8 Januari 2016 diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek

Strategis Nasional, yang ditujukan kepada Menteri, Kepala Lembaga, Gubernur, Bupati/ Walikota untuk memberikan kemudahan perizinan dan non-perizinan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan proyek strategis nasional sesuai dengan kewenangannya.

Kemudian untuk meyakinkan pelaksanaan proyek strategis nasional berjalan sesuai dengan tujuan Perpres 3 tahun 2016, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 yang ditujukan kepada Menteri Kabinet, Jaksa Agung, Sekretaris Kabinet, Kepala Staf Kepresidenan, Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Gubernur, dan Bupati/ Walikota yaitu untuk mengambil langkah sesuai dengan kewenangannya dalam percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional serta mendukung proses percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional, menyelesaikan permasalahan dan kendala dalam pelaksanaan PSN, dengan demikian Proyek Strategis Nasional (PSN) merupakan proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah/ Pemerintah Daerah, Badan Usaha yang dinilai strategis dalam meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.

Sesuai dengan Perpres No. 58 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, ditetapkan sebanyak 245 Proyek Strategis Nasional (PSN) yang mencakup 15 sektor dan 2 program. Sementara itu, estimasi total pembiayaan yang dibutuhkan sebesar Rp 4.197 Triliun yang diperkirakan sumber dana didapatkan dari APBN sebesar Rp 525 Triliun, BUMN/D sebesar Rp 1.258 Triliun, dan dari Swasta sebesar Rp

2.414 (<https://kppip.go.id/proyek-strategis-nasional/>, diakses Januari 2018).

Berikut ini Gambar 1.1 mengenai Proyek Strategis Nasional.



**Gambar 1.1 Proyek Strategis Nasional**

(Sumber: Kementerian Badan Usaha Milik Negara-Proyek Strategis Nasional, 2017:36)

Untuk melaksanakan keseluruhan program atau proyek strategis nasional ini secara cepat, efektif, dan efisien, untuk itu aparat pemerintah sebagai penyelenggara harus mengemban dan melaksanakannya melalui proses perencanaan, pelaksanaan pengawasan dan pengendalian. Dalam manajemen, pengawasan dan pengendalian merupakan dua elemen atau dua unsur yang tidak dapat berdiri sendiri. Pengawasan menjadi penting karena sangat berkaitan erat dengan pencapaian tujuan yang efektif dan efisien sesuai dengan standar atau aturan yang berlaku. Proses pengawasan yang efektif dan efisien sangat diperlukan oleh suatu Negara.

Dalam pengelolaan penyelenggaraan urusan pemerintahan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), merujuk pada Pasal 2 dan 3 Perpres Nomor 192 Tahun 2014, bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam hal pengawasan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional. Secara khusus, Inpres No. 1 tahun 2016 diktum kelima butir pertama menginstruksikan kepada Kepala BPKP untuk meningkatkan pengawasan atas tata kelola (*governance*) percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional. Fungsi pengawasan BPKP ada dalam setiap tahapan pelaksanaan pembangunan baik dalam pembangunan di daerah maupun di pusat pemerintahan.

Untuk melaksanakan amanat Inpres No.1 tahun 2016, dan sebagaimana fungsi dari BPKP maka perlu dilakukannya reuiu atas tata kelola pelaksanaan pengawasan proyek strategis nasional. Didalam upaya untuk menjalankan tugasnya dalam hal pengawasan tata kelola atau *governance* dari percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional, BPKP melakukan reuiu atas bukti-bukti dari kegiatan dalam PSN yang bertujuan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, serta target yang telah ditetapkan yang meliputi aspek persiapan proyek, penyediaan lahan untuk proyek, tata ruang, pendanaan proyek, jaminan pemerintah, perijinan/ non perijinan, pengadaan barang/ jasa, pemenuhan komponen dalam negeri, pelaksanaan pembangunan fisik proyek, pengawasan dan pengendalian proyek serta yang terakhir ialah regulasi proyek. Namun, reuiu yang dilakukan oleh BPKP ini tidak mencakup pengujian atas kebenaran pembangunan fisik, pertanggung-

jawaban keuangan dan pelaksanaan pengadaan barang/ jasa, serta memvalidasi kebenaran pertanggung-jawaban keuangan maupun fisik di lapangan.

Dalam proses pengawasan pelaksanaan PSN, pada tahap awal BPKP membagi pelaksana pengawasan sesuai dengan sektor (proyek atau program), lokasi (daerah/ pusat) dan sesuai dengan pertanggung-jawaban internal BPKP. Reviu tata kelola PSN dilaksanakan setelah surat tugas diterbitkan. Dalam tahap pelaksanaan reviu PSN dimana PSN merupakan program lintas sektoral, Tim reviu melakukan pembicaraan pendahuluan dengan penanggung-jawab PSN sehingga memperoleh informasi awal terkait pelaksanaan penugasan reviu. Setiap kelompok melakukan pengawasan atau reviu dengan mengacu kepada 11 Aspek tata kelola PSN yang sudah ditetapkan seperti yang sudah diuraikan sebelumnya dan kesebelas aspek ini termuat dalam **Kertas Kerja Reviu** (KKR) yang merupakan dokumen reviu yang memuat semua data, catatan pembuktian yang dibuat dan dikumpulkan secara sistematis oleh tim reviu, mulai dari tahap persiapan reviu sampai dengan tahap pelaporan, baik dari unit yang direviu maupun dari luar unit yang direviu.

Kemudian hasil reviu tata kelola proyek strategis nasional dituangkan dalam laporan yang dapat menggambarkan kondisi/ realisasi tata kelola proyek strategis nasional dibandingkan dengan targetnya, permasalahan/ kelemahan yang ada, solusi yang telah dan akan diambil oleh Obyek Reviu, serta saran yang diberikan tim reviu untuk memperbaiki permasalahan/ kelemahan yang ada. Pelaporan hasil reviu dilakukan oleh

BPKP pusat maupun perwakilan yang ada di daerah sebagai pelaksana revidu, melewati beberapa tahap sebagai berikut:

- Perwakilan menyampaikan Laporan Hasil Revidu Individu (dalam bentuk *hardcopy* dan *softcopy*) per Satker kepada Direktorat Rendal.
- Direktorat Rendal pemangku kementerian/ lembaga melakukan kompilasi laporan individu yang disusun perwakilan dan Direktorat Rendal menjadi laporan kompilasi per Kementerian/Lembaga.
- Terhadap laporan kompilasi per Kementerian/ Lembaga, digabung menjadilaporan kompilasi Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian oleh Direktorat mitra Kementerian Koordinator.
- Direktorat Rendal menyampaikan laporan kompilasi per kementerian/ lembaga kepada Menteri/ Kepala Lembaga bersangkutan dengan surat pengantar dari Kepala BPKP
- Laporan kompilasi Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dengan surat pengantar dari Kepala BPKP disertai tembusan kepada Presiden.
- Direktorat Rendal menyusun elaborasi hasil revidu tata kelola PSN sebagai bahan laporan dan rekomendasi strategis Kepala BPKP kepada Presiden/Menteri.

Laporan dan rekomendasi strategis Kepala BPKP terkait pengawasan terhadap tata kelola proyek strategis nasional yang disampaikan kepada Presiden disusun setelah pengawasan secara nasional dilaksanakan. Hasil pengawasan berupa laporan individual, laporan ke Menteri terkait, dan laporan ke Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dapat dilaksanakan

secara berkala **setiap triwulan** (3 Bulan) dan laporan serta rekomendasi kepada Presiden dilakukan setiap **1 (satu) tahun sekali** atau insidental.

Hasil reviu yang dilakukan oleh BPKP diharapkan dapat memberikan informasi terkait dengan pelaksanaan kegiatan yang akan dijadikan sebagai dasar pertimbangan bagi pengambilan keputusan oleh Menteri/ Pimpinan Lembaga/ Kepala Daerah. Selain itu, BPKP juga bertugas melakukan pengawasan terhadap tindak lanjut atas hasil audit yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) lainnya yang berada di Kementerian/ Lembaga apabila dalam hal pelaksanaan PSN ditemukan adanya penyimpangan dalam hal pelaksanaan berdasarkan permintaan Menteri/ Kepala Lembaga/ Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas atau KPPIP.

Selanjutnya percepatan pembangunan infrastruktur dan program dalam PSN ini menuntut tindakan yang efektif, efisiensi serta penyampaian informasi dengan cepat agar mampu mempunyai nilai *assurance* secara keseluruhan atas tata kelola, manajemen risiko dan pengendalian intern. Dimana, saat ini penyampaian laporan *monitoring* dan *audit* dituntut untuk disajikan secara *real time*, agar memberikan jaminan yang berkelanjutan tentang kualitas dari data tersebut.

Informasi laporan kegiatan dan keuangan yang *real time* akan memberi manfaat kepada para pemakai laporan lainnya untuk menganalisis keadaan organisasi/ program/ kegiatan secara akurat dan tepat. Sehingga, selanjutnya proses pengawasan mampu memberikan informasi yang lebih akurat, lebih efisien, dan efektif. Kebutuhan pengambilan keputusan yang

cepat dan akurat dan perkembangan pengawasan program-program pemerintah menuntut dukungan sumber daya yang mutakhir, kuat dan andal. Dalam konteks ini, keberhasilan organisasi akan sangat dipengaruhi oleh kemampuannya dalam memanfaatkan sumber daya secara optimal.

## **1.2. Rumusan Masalah**

PSN merupakan proyek yang dinilai strategis, yang mana dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/ atau Badan Usaha yang bertujuan meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan khususnya di daerah- daerah pedesaan di Indonesia. BPKP sebagai APIP, dituntut untuk berperan lebih dalam mendukung percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebagaimana diamanatkan dalam Inpres nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional untuk mengawal pelaksanaan PSN dalam hal pengawasan melalui reviu pelaksanaan PSN. Pengawasan yang dilakukan selama ini dirasa masih dilaksanakan secara tradisional dengan sederet tahapan yang menyebabkan penyampaian laporan yang lama dan belum memanfaatkan sepenuhnya teknologi informasi yang telah berkembang dengan cepat sehingga dalam pengambilan keputusan terlihat lebih lama.

Berdasarkan masalah yang sudah dijelaskan sebelumnya, maka disini akan dilakukan peninjauan terhadap proses pengawasan untuk proyek strategis nasional pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) termasuk memaparkan posisi BPKP dalam pelaksanaan percepatan

proyek strategis nasional yang menjadi fokus masalah dalam penelitian ini.

Adapun sub fokus dalam penelitian ini meliputi:

- Posisi, peran dan fungsi BPKP dalam tata kelola Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- Proses pengawasan PSN yang dilakukan oleh BPKP
- Keterlibatan Teknologi Informasi dalam proses pengawasan

Proses pengawasan Proyek Strategis Nasional pada BPKP akan dianalisis melalui proses pelaporan dan Hasil Reviu PSN yang dilakukan oleh tiap Tim Satuan Kerja BPKP baik di pusat (Rendal) maupun perwakilan BPKP di daerah. Laporan Hasil Reviu ini merupakan laporan atas reviu dari proyek atau program dalam PSN yang sudah berjalan (*done*) dan yang sedang berjalan (*ongoing*), melalui Kertas Kerja Reviu PSN.

### **1.3. Pertanyaan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka masalah tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut:

“Bagaimanakah implikasi proses pengawasan dalam Proyek Strategis Nasional di Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam upaya percepatan pengambilan keputusan pada tingkat tertinggi?”

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang mendalam mengenai proses pengawasan Proyek Strategis Nasional di Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

### **1.5. Manfaat Penelitian**

Secara teoritis penelitian ini dapat digunakan sebagai rekomendasi pemikiran terhadap proses pengawasan pelaksanaan proyek strategis nasional khususnya pada lembaga atau badan pemerintahan. Bagi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah lainnya, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan dalam proses pengawasan untuk mengawal dan peningkatan kinerja Program Strategis Nasional.

Bagi BPKP sendiri penelitian ini menjadi sebagai tinjauan atas proses pengawasan Proyek Strategis Nasional untuk bahan pertimbangan dalam mengambil langkah selanjutnya sehingga dapat meningkatkan mutu kinerja pengawasan. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi masukan yang berguna bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pengawasan pelaksanaan proyek strategis nasional.