

**EVALUATION OF THE AUDITOR FUNCTIONAL POSITION FORMATION
POLICY IN THE FINANCIAL AND DEVELOPMENT SUPERVISORY AGENCY**

**EVALUASI KEBIJAKAN FORMASI JABATAN FUNGSIONAL AUDITOR DI
LINGKUNGAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN**

Yakob Andika Napitupulu¹, Helmy Aulia Rachman²

Departemen Akuntansi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Brawijaya^{1,2}

yakob.napitupulu@bpkp.go.id¹, helmy.aulia@ub.ac.id²

ABSTRACT

This study evaluates the urgency of reformulating the Auditor Functional Position (JFA) formation policy within the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP), which is currently caught in a "Perfect Storm" situation, where high national supervisory expectations collide with a crisis in the quantity of auditor human resources. Using a qualitative case study method with in-depth interview data triangulation techniques and real workload analysis from the SIMA-NG application, this study successfully uncovered the "Zombie Policy" phenomenon in BPKP HR governance, namely the persistence of the use of outdated parameters in BPKP Head Regulation Number 11 of 2016 and BPKP Head Regulation Number 1 of 2017 which are still used as references for formation planning even though their legitimacy has collapsed after the issuance of PermenPANRB Number 1 of 2023. The distortion between the de jure standard (20 Assignment Days) and the de facto reality in the field (an average of 12-15 Assignment Days) has been proven to create an extreme gap in auditor needs reaching 64.2%, as well as the failure of the universalistic approach in accommodating the unique characteristics of consulting assignments that are different from assurance. Therefore, this study recommends abandoning the "one-size-fits-all" approach and urges the immediate implementation of the Contingency-Based Adaptive Model, a new framework that integrates the complexity of assignments and audit team dynamics to ensure precise, responsive resource allocation, and safeguard the sustainability of the government's internal oversight function in the future.

Keywords: Policy Evaluation, Auditor Functional Position Formation, Workload Analysis, BPKP, Contingency-Based Adaptive Model.

ABSTRAK

Penelitian ini mengevaluasi urgensi reformulasi kebijakan formasi Jabatan Fungsional Auditor (JFA) di lingkungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang saat ini terjebak dalam situasi "Perfect Storm", di mana ekspektasi pengawasan nasional yang tinggi berbenturan dengan krisis kuantitas SDM auditor. Menggunakan metode kualitatif studi kasus teknik triangulasi data wawancara mendalam dan analisis beban kerja riil dari aplikasi SIMA-NG, penelitian ini berhasil menyingkap fenomena "Zombie Policy" dalam tata kelola SDM BPKP, yaitu persistensi penggunaan parameter usang dalam Peraturan Kepala BPKP Nomor 11 Tahun 2016 dan Peraturan Kepala BPKP Nomor 1 Tahun 2017 yang tetap dijadikan rujukan perencanaan formasi meskipun basis legitimasinya telah runtuh pasca terbitnya PermenPANRB Nomor 1 Tahun 2023. Distorsi antara standar *de jure* (20 Hari Penugasan) dan realitas *de facto* di lapangan (rata-rata 12-15 Hari Penugasan) terbukti menciptakan kesenjangan (gap) kebutuhan auditor yang ekstrem mencapai 64,2%, serta kegagalan pendekatan universalistik dalam mengakomodasi karakteristik unik penugasan *consulting* yang berbeda dari *assurance*. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan ditinggalkannya pendekatan "satu ukuran untuk semua" dan mendesak penerapan segera Model Adaptif Berbasis Kontingensi, sebuah kerangka kerja baru yang mengintegrasikan kompleksitas penugasan dan dinamika tim audit untuk menjamin alokasi sumber daya yang presisi, responsif, dan mampu menyelamatkan keberlanjutan fungsi pengawasan intern pemerintah di masa depan.

Kata Kunci: Evaluasi Kebijakan, Formasi Jabatan Fungsional Auditor, Analisis Beban Kerja, BPKP, Model Adaptif Berbasis Kontingensi.

PENDAHULUAN

Di tengah dinamika tata kelola pemerintahan Indonesia yang semakin kompleks, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

memegang mandat vital sebagai auditor intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Peran BPKP dapat dianalogikan sebagai "sistem imun" atau "mata dan telinga"

Presiden yang bertugas mengawal akuntabilitas keuangan negara serta memastikan program pembangunan nasional berjalan efektif dan efisien^[1]. Efektivitas BPKP dalam menjalankan mandat strategis ini tidak hanya bergantung pada metodologi pengawasan yang canggih, tetapi secara fundamental bertumpu pada aset utamanya, yakni kualitas dan kuantitas sumber daya manusia (SDM). Dalam konteks ini, aktor utama yang menjadi ujung tombak pengawasan adalah para pejabat fungsional yang disebut sebagai Jabatan Fungsional Auditor (JFA). Oleh karena itu, kebijakan yang mengatur formasi (jumlah kebutuhan), beban kerja (standar waktu), dan komposisi tim JFA bukan sekadar dokumen administratif, melainkan fondasi yang menentukan kapasitas organisasi dalam menghasilkan audit berkualitas tinggi^[2].

Guna membingkai profesionalisme para auditor tersebut, BPKP selama satu dekade terakhir sejatinya telah membangun arsitektur kebijakan formal yang kokoh melalui serangkaian peraturan internal, seperti Peraturan Kepala BPKP Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penugasan Auditor dan Peraturan Kepala BPKP Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pedoman Analisis Beban Kerja. Secara yuridis, regulasi ini mengoperasionalkan Analisis Beban Kerja (ABK) melalui konsep "Gugus Tugas" berkapasitas normal 2.600 Hari Pengawasan per tahun, yang membagi peran secara hierarkis mulai dari Anggota Tim hingga Pengendali Mutu, serta membedakan mekanisme strukturasi tim untuk penugasan *assurance* dan *consulting*^[3,4,5]. Logika dasar dari peraturan-peraturan ini adalah pendekatan yang terstruktur dan terukur, di mana setiap aktivitas pengawasan dikonversi menjadi angka kredit yang menjadi syarat kenaikan pangkat auditor^[6]. Namun, kerangka

kerja yang tadinya dianggap mapan ini kini menghadapi "badai sempurna" (*perfect storm*) akibat tekanan eksternal dan keretakan internal yang secara kolektif menggugat relevansinya. Guncangan eksternal terbesar muncul dari terbitnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPANRB) Nomor 1 Tahun 2023 tentang Jabatan Fungsional. Regulasi ini menggeser fokus penilaian dari model akumulasi "angka kredit" yang berbasis pada volume aktivitas prosedural, menuju evaluasi kinerja yang berorientasi pada pencapaian target riil dan pemenuhan ekspektasi pimpinan serta transformasi pengawasan berbasis risiko yang adaptif^[7]. Dinamika ini juga sejalan dengan standar profesi yang mewajibkan auditor memenuhi pengembangan kompetensi berkelanjutan minimal 60 jam pembelajaran per tiga tahun demi menjaga kecakapan kolektif^[8,9].

Meskipun aturan baru ini tidak secara otomatis mencabut peraturan internal BPKP yang lama, ia secara efektif "mematikan ruh" atau menghilangkan logika dasar yang menopang kebijakan internal tersebut. Terjadi kekosongan logika regulasi karena kebijakan internal masih tetap berlaku di saat dasar filosofisnya (angka kredit) telah dihapuskan oleh aturan yang lebih tinggi (KemenPANRB, 2023). Fenomena bertahannya regulasi lama ini sesungguhnya dapat dijelaskan melalui Teori Institusional^[10]. Organisasi sering kali mengalami penguncian (*lock-in*) institusi dan inersia demi mempertahankan legitimasi *status quo* atau ketergantungan jalur (*path dependency*), meskipun mekanisme tersebut sudah tidak lagi efisien^[11]. Ironisnya, bahkan sebelum adanya perubahan regulasi eksternal, data

internal BPKP sesungguhnya telah menunjukkan gejala ketidakefektifan kebijakan yang bersifat sistemik. Laporan Peta Jabatan BPKP tahun 2023 memperlihatkan adanya kesenjangan (*gap*) yang sangat ekstrem antara jumlah formasi dengan jumlah auditor riil yang tersedia (*bezzetting*), terutama pada jenjang Auditor Ahli Madya di mana terdapat kekurangan personel hingga 950 orang atau tingkat kekosongan mencapai 64,2%^[12]. Kekurangan auditor di level ahli madya ini mengindikasikan kegagalan "pipa talenta" (*talent pipeline*) dan terganggunya mekanisme penjaminan mutu berjenjang (*tiered quality assurance*). Fenomena ini mengonfirmasi pandangan Becker^[13] dalam Teori Modal Manusia, bahwa kegagalan dalam merencanakan suksesi dan pengembangan kompetensi SDM adalah bentuk depresiasi aset organisasi yang paling berbahaya.

Permasalahan ini semakin tajam ketika ditinjau dari realitas operasional di lapangan di mana kebijakan formasi BPKP yang lama ternyata memang sudah tidak relevan dengan praktik (*de facto*). Terdapat indikasi kuat bahwa kebijakan yang bersifat "satu ukuran untuk semua" (universalistik) sudah ditinggalkan dalam praktik sehari-hari karena tidak mampu merespons kompleksitas penugasan modern. Kajian Puslitbangwas BPKP^[14] bahkan mengonfirmasi adanya ketimpangan persepsi kecukupan waktu—terutama pada penugasan *assurance* yang kompleks—yang berisiko memicu manipulasi waktu (*underreporting of time*) dan kelalaian^[15,16]. Kondisi ini memaksa auditor memodifikasi struktur tim dan beban kerja secara *ad-hoc*, yang jika dibiarkan berpotensi menciptakan inefisiensi alokasi anggaran dan menyebabkan kelelahan auditor (*burnout*). Ditinjau dari Teori Peran

(*Role Theory*), modifikasi struktural yang tidak jelas ini menciptakan disfungsi fatal berupa ambiguitas dan konflik peran^[17]. Padahal, berbagai penelitian empiris terdahulu pada sektor publik secara konsisten menunjukkan korelasi positif antara beban kerja yang rasional dan struktur tim yang tepat dengan kualitas hasil audit^[18,19,20]. Oleh karena itu, peneliti menganggap fenomena ini krusial untuk diteliti menggunakan perspektif kualitatif guna membongkar "kotak hitam" implementasi kebijakan, sebagaimana disarankan oleh Creswell & Poth^[21].

Kondisi problematik tersebut mengkristal menjadi celah penelitian (*research gap*) yang signifikan dalam tiga dimensi. Pertama, kesenjangan kebijakan-praktik (*Policy-Practice Gap*) di mana regulasi formal tidak sejalan dengan realitas implementasi. Kedua, kesenjangan teoretis (*Theoretical Gap*) di mana kebijakan kaku bertentangan dengan prinsip Teori Kontingensi. Lawrence & Lorsch^[22] serta Daft^[23] menegaskan bahwa efektivitas organisasi, termasuk strukturasi tim dan rentang kendalinya, sangat bergantung pada kesesuaian (*fit*) antara desain sistem dengan faktor kompleksitas tugas dan lingkungan, bukan pada standarisasi yang dipaksakan. Ketiga, kesenjangan kontekstual-regulatori (*Contextual-Regulatory Gap*) akibat perubahan lanskap regulasi nasional pasca-terbitnya PermenPANRB No. 1 Tahun 2023. Berangkat dari urgensi tersebut, penelitian berjudul "Evaluasi Kebijakan Formasi Jabatan Fungsional Auditor di Lingkungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan" ini bertujuan untuk: (1) Menganalisis efektivitas kebijakan formasi JFA yang berlaku di BPKP dengan menggunakan teori kontingensi sebagai pisau analisis terhadap data implementasi; (2)

Mengidentifikasi, memetakan, dan menjelaskan secara mendalam kesenjangan antara regulasi dan praktik pada aspek komposisi tim, standar HP, dan volume kegiatan, serta menganalisis implikasinya; dan (3) Merumuskan rekomendasi konseptual untuk pemutakhiran model kebijakan formasi JFA yang adaptif, terintegrasi dengan perencanaan strategis, dan berorientasi pada peningkatan kualitas audit.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus (*case study*) untuk menjawab pertanyaan eksploratif dan eksplanatoris mengenai "bagaimana" dan "mengapa" dalam kompleksitas implementasi kebijakan^[21], sebuah strategi yang ideal untuk menyelidiki fenomena kontemporer dalam konteks dunia nyata^[24]. Validitas penelitian dijaga melalui kerangka keterpercayaan (*trustworthiness*)^[25] yang mencakup kredibilitas dengan triangulasi^[24], keteralihan, kebergantungan, serta kepastian melalui jurnal refleksi^[26]. Lokus penelitian adalah BPKP yang dipilih sebagai kasus kritis (*critical case*) dan kaya informasi, dengan informan dari Biro MKOT, Pusbin JFA, dan Biro SDM yang ditentukan melalui *purposive sampling* sebagai "kasus yang kaya informasi"^[27]. Pengumpulan data dilakukan secara komprehensif untuk memastikan triangulasi^[24] melalui tiga tahapan: telaah dokumen (*document analysis*) terhadap kebijakan inti seperti Peraturan Kepala BPKP Nomor 11 Tahun 2016 dan Peraturan Kepala BPKP Nomor 1 Tahun 2017 serta kebijakan kontekstual meliputi Peraturan Menteri PANRB Nomor 1 Tahun 2023, Peraturan BPKP Nomor 2 Tahun 2023, Peraturan Menteri PANRB Nomor 48 Tahun 2022, Peraturan Kepala BPKP Nomor KEP-

971/K/SU/2005, Peraturan Menteri PANRB Nomor 1 Tahun 2020, hingga standar profesi SAIPI, Peraturan BPKP Nomor 5 Tahun 2023, dan laporan peta jabatan; analisis data sekunder menggunakan data SIMA-NG; serta wawancara mendalam untuk memvalidasi temuan.

Analisis data dilaksanakan menggunakan pendekatan analisis tematik reflektif yang menekankan peran aktif peneliti dalam menginterpretasi makna^[26], mengikuti proses interaktif kondensasi, penyajian, dan penarikan kesimpulan^[28]. Operasionalisasi analisis ini menempuh enam fase sistematis mulai dari familiarisasi data, penghasilan kode awal, pencarian dan peninjauan tema, pendefinisian tema, hingga penulisan laporan^[26]. Seluruh rangkaian analisis ini bermuara pada jawaban atas rumusan masalah dengan menggunakan Teori Kontingensi sebagai pisau analisis utama untuk menjelaskan bahwa efektivitas organisasi bergantung pada kesesuaian faktor situasional^[22], yang secara kritis digunakan untuk menginterpretasi ketidaksesuaian (*mismatch*) antara kebijakan yang bersifat universalistik dengan realitas operasional yang kompleks dan dinamis di BPKP.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Konteks Kelembagaan BPKP

Untuk memahami signifikansi kebijakan formasi JFA, analisis harus bermula dari pemahaman mendalam mengenai panggung operasionalnya yaitu BPKP, sebuah entitas strategis selaku auditor intern presiden yang menempati posisi unik sebagai APIP di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Mandat strategis ini terwujud dalam visi untuk "Menjadi Auditor Presiden yang Andal dan Terpercaya dalam rangka mewujudkan

visi misi Presiden” serta misi “Membantu Presiden dalam Menjaga Akuntabilitas Keuangan, Pembangunan, dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik dan Bersih^[1], yang diterjemahkan menjadi fungsi *assurance* dan *consulting* komprehensif mulai dari audit kinerja, investigatif, hingga pencegahan korupsi dengan moto “Kawal Akuntabilitas Keuangan dan Pembangunan”^[1]. Skala mandat ini didukung oleh struktur organisasi yang menjangkau seluruh wilayah, di mana kekuatan operasional utama terletak pada jaringan kantor perwakilan di 36 dari 38 provinsi yang memastikan jangkauan dari Sabang hingga Merauke^[1], dengan unit teknis terdesentralisasi meliputi bidang Pengawasan Instansi Pemerintah Pusat (IPP), Akuntabilitas Pemerintah Daerah (APD), Akuntan Negara (AN), Investigasi, dan Program dan Pelaporan serta Pembinaan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (P3APIP) yang dipimpin oleh seorang Korwas, menegaskan bahwa setiap kebijakan pusat memiliki dampak implementasi yang masif di seluruh negeri.

Di tengah struktur organisasi yang besar tersebut, aset paling fundamental bagi BPKP adalah SDM khususnya pemangku JFA, sebuah jabatan karier mandiri berbasis keahlian yang menjadi tulang punggung pelaksanaan mandat organisasi, di mana kualitas dan kuantitas auditor secara langsung menentukan kapasitas pengawasan. Posisi BPKP yang ganda sebagai pemberi kerja sekaligus instansi pembina JFA secara nasional menjadikan kebijakan mengenai formasi, beban kerja, dan komposisi tim bukan sekadar dokumen administratif, melainkan fondasi strategis yang membentuk kapabilitas organisasi dalam menghasilkan pengawasan berkualitas tinggi. Oleh karena itu,

kebijakan yang efektif menjadi sangat krusial untuk memastikan efisiensi alokasi auditor dengan keahlian yang tepat, sebab setiap kelemahan dalam kebijakan SDM ini akan menciptakan inefisiensi dan pada akhirnya mengancam kemampuan BPKP untuk menjalankan peran strategisnya, sebuah realitas yang membingkai urgensi dari keseluruhan analisis ini.

Analisis Efektivitas Sistemik Kebijakan Formasi JFA

Setelah panggung pengawasan terpasang, penelusuran berlanjut pada efektivitas kebijakan formasi JFA itu sendiri, di mana alih-alih langsung membedah setiap komponennya, langkah awal adalah melakukan diagnosis tingkat tinggi yang menunjukkan bahwa fondasi kebijakan ini secara fundamental telah retak. Melalui penyajian bukti-bukti makro, mulai dari krisis struktur fungsional akibat kesenjangan formasi yang masif hingga arsitektur kebijakan yang terfragmentasi, akan terbangun sebuah argumen kuat bahwa kerangka kerja yang ada telah gagal secara sistemik, dan diagnosis inilah yang menjadi justifikasi mengapa setiap komponen kebijakan perlu dievaluasi secara lebih mendalam.

Indikasi pertama dan paling nyata dari keretakan fondasi kebijakan ini terlihat dari data SDM itu sendiri, di mana potret kondisi nyata di lapangan menunjukkan adanya jurang yang dalam antara kebutuhan ideal organisasi dengan ketersediaan auditor sebagai sebuah krisis numerik yang menandakan kegagalan sistemik. Krisis ini menjadi paling gamblang ketika membandingkan antara jumlah formasi yang seharusnya terisi dengan jumlah auditor riil (*bezzetting*), terutama pada jenjang-jenjang auditor ahli madya yang krusial bagi penjaminan kualitas;

berdasarkan kebijakan BPKP yang berkaitan dengan peta jabatan pada tahun 2023, terungkap adanya *gap* yang sangat signifikan antara jumlah formasi (kebutuhan ideal yang dihitung organisasi) dengan jumlah auditor yang ada (*bezetting*), terutama pada jenjang jabatan auditor ahli madya. Kesenjangan ini, sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1. Formasi &

Bezetting JFA BPKP per Jenjang Jabatan Tahun 2023, mencapai puncaknya pada jenjang Auditor Ahli Madya, di mana dari 1.480 formasi yang dibutuhkan, hanya terisi 530 orang^[12], yang menciptakan kekurangan sebesar 950 orang, atau dengan kata lain, tingkat kekosongan formasi pada jenjang krusial ini mencapai 64,2%.

Tabel 1. Formasi & Bezetting JFA BPKP Per Jenjang Jabatan Tahun 2023

No.	Jenjang JFA	Formasi (Orang)	<i>Bezetting</i> (Orang)	Selisih (Kekosongan)
1	Auditor Ahli Utama	5	4	1
2	Auditor Ahli Madya	1.480	530	950
3	Auditor Ahli Muda	1.592	1.149	443
4	Auditor AT (Auditor Ahli Pertama, Auditor Penyelia, Auditor Mahir, Auditor Terampil)	2.248	2.183	65

Sumber: diolah sendiri^[12]

Kekosongan formasi pada level makro tersebut secara tak terhindarkan memaksa adanya adaptasi di level mikro, hal ini tercermin langsung dalam bagaimana komposisi tim pengawasan dibentuk di lapangan yang sering kali merupakan respons bertahan hidup terhadap ketersediaan sumber daya yang tidak ideal. Kesenjangan formasi, sebagaimana disajikan pada Tabel 2. Rata-Rata Komposisi Tim Aktual pada Penugasan Tahun 2023, tercermin secara langsung dalam komposisi tim yang terbentuk di lapangan, di mana hasil olah data dari SIMA-NG pada tahun 2023 menunjukkan bagaimana tim pengawasan beradaptasi dengan ketersediaan sumber daya; data tersebut menunjukkan bahwa praktik di

lapangan (*de facto*) telah membentuk strukturnya sendiri, yakni rata-rata komposisi tim untuk penugasan *assurance* adalah 1 PT, 1 KT, dan 3 AT, sementara tim *consulting* memiliki komposisi rata-rata yang lebih padat di level menengah, yaitu 1 PT, 2 KT, dan 3 AT. Sekilas, struktur tim tersebut tampak memadai secara numerik, namun jika dikonfrontasi dengan kompleksitas penugasan audit yang membutuhkan supervisi ketat, rasio 1 PT untuk mengendalikan tim dengan beban rata-rata 15 HP (*Assurance*) berpotensi menciptakan rentang kendali (*span of control*) yang terlalu lebar, yang berisiko mendegradasi kedalaman reвью berjenjang yang menjadi benteng pertahanan terakhir kualitas audit.

Tabel 2. Rata-Rata Komposisi Tim Aktual Pada Penugasan Tahun 2023

Peran	<i>Assurance</i>		Peran	<i>Consulting</i>	
	Rata-Rata Komposisi Tim	Rata-rata HP*		Rata-rata Komposisi Tim	Rata-rata HP*
PT	1	15	PT	1	10
KT	1	15	KT	2	12
AT	3	38	AT	3	28

*Hasil pengujian rata-rata HP per penugasan untuk *assurance* dan *consulting* menggunakan hari ST. Hal ini dikarenakan tidak ada realisasi orang-hari (OH) dalam data SIMA 2023

Sumber: diolah sendiri

Angka kekurangan 950 Auditor Ahli Madya bukanlah sekadar statistik defisit personel, melainkan sebuah indikasi adanya krisis struktural dalam manajemen SDM BPKP yang divalidasi oleh narasumber dari Biro SDM (Andriansyah Kurniawan Afdal) sebagai akibat historis tidak adanya rekrutmen masif pada periode 1999-2005 serta diperburuk oleh "badai sempurna" berupa kebijakan moratorium nasional dan model penilaian angka kredit yang kaku sebagaimana dijelaskan oleh narasumber (Kahar). Dalam kerangka Teori Modal Manusia^[13], kesenjangan masif ini merepresentasikan kegagalan sistemik dalam mengelola dan mengembangkan portofolio talenta organisasi di mana jenjang Auditor Ahli Madya sebagai tulang punggung penjaminan kualitas mengalami "talent pipeline yang rusak parah", sebuah kondisi yang menurut narasumber dari Pusbin JFA (Ishaq) membawa risiko fatal berupa beban kerja berlebih, risiko kejenuhan (*burnout*), dan pemeranan yang tidak sesuai dengan jenjang jabatan yang pada akhirnya dapat berujung pada penurunan kualitas hasil pengawasan. Lebih jauh lagi, absennya lapisan auditor Madya menciptakan kekosongan dalam proses transfer pengetahuan (*knowledge transfer*) secara organik, sehingga komposisi tim aktual yang terekam dalam data SIMA-NG (Tabel 2.) dapat diinterpretasikan sebagai "mekanisme bertahan hidup" organisasi yang menegaskan urgensi untuk merombak kebijakan secara fundamental.

Analisis terhadap lanskap regulasi yang mengatur formasi JFA menyingkap sebuah arsitektur kebijakan yang terfragmentasi dan tidak sepenuhnya koheren, ditopang oleh tiga pilar regulasi utama yaitu Peraturan

Kepala BPKP Nomor 11 Tahun 2016, Peraturan Kepala BPKP Nomor 1 Tahun 2017, dan Surat Kepala BPKP Nomor S-711/K/JF/2019, yang memiliki tujuan serta metodologi berbeda. Analisis komparatif antara kebijakan internal BPKP dengan kebijakan untuk APIP lainnya menunjukkan disparitas mencolok pada fleksibilitas indikator beban kerja dan variabel penentu formasi, di mana terdapat tiga titik divergensi utama yakni divergensi standar beban kerja (HP) yang lebih tinggi di internal, divergensi filosofi komposisi tim yang lebih rigid untuk BPKP khususnya pada *consulting*, serta divergensi metodologi perhitungan formasi yang lebih granular. Fragmentasi dan perbedaan pendekatan dalam lanskap regulasi ini dapat dianalisis secara mendalam melalui lensa Teori Institusional^[10] dan Teori Kontingensi^[22], di mana adanya kebijakan yang berbeda menunjukkan kurangnya isomorfisme mimetik atau koersif yang kuat, mengindikasikan bahwa BPKP memandang dirinya memiliki karakteristik operasional yang unik dan tidak dapat disamakan dengan APIP lainnya.

Analisis awal terhadap arsitektur kebijakan yang terfragmentasi ini mendapatkan konteks krusial dari data wawancara primer, di mana narasumber dari Pusbin JFA (Ishaq) meluruskan bahwa terbitnya Surat Kepala BPKP S-711/K/JF/2019 justru merupakan langkah harmonisasi untuk menyelaraskan komposisi gugus tugas *assurance* dengan PerKa BPKP Nomor 1/2017. Namun, divergensi yang nyata dan disengaja memang dipertahankan pada kebijakan tim *consulting* dengan justifikasi bahwa BPKP selaku auditor presiden sekaligus pembina SPIP dan APIP dituntut memberikan solusi konkret, sebuah manifestasi dari Teori

Kontingensi^[22] di mana BPKP merancang sistem internalnya agar "sesuai" (*fit*) dengan kompleksitas tugas yang lebih tinggi. Meskipun demikian, lanskap kebijakan ini sedang dalam proses perubahan fundamental karena evaluasi internal tahun 2024 menyimpulkan ketidakrelevanan penerapan gugus tugas lama seiring perkembangan teknologi informasi, sehingga Pusbin JFA saat ini sedang merumuskan survei kepada seluruh APIP untuk memperoleh data beban kerja dan merumuskan komposisi yang lebih menggambarkan kebutuhan alokasi SDM pengawasan dengan dinamika penugasan saat ini.

Analisis Kesenjangan Kebijakan-Praktik dan Implikasinya

Diagnosis sebelumnya telah mengonfirmasi adanya keretakan fundamental (inefektivitas sistemik) dalam kebijakan formasi, sehingga kini analisis bergerak lebih dalam dari gambaran besar menuju detail-detail kritis yang menjadi sumber masalah dengan menyoroti langsung "titik-titik retak" tersebut. Secara tematik, pilar-pilar utama kebijakan akan dibongkar satu per satu, mulai dari standar beban kerja, komposisi tim, hingga basis perhitungan volume kegiatan, untuk memperlihatkan jurang pemisah yang lebar antara dunia ideal di atas kertas (*de jure*) dengan realitas operasional yang dijalankan auditor (*de facto*). Setiap celah yang terungkap akan dianalisis dampaknya secara komprehensif, sehingga dapat dipahami secara utuh bagaimana kebijakan yang usang ini secara nyata mengancam efisiensi alokasi sumber daya dan kualitas audit di lapangan.

Kesenjangan Beban Kerja dan Implikasinya

Pilar pertama yang diuji adalah standar beban kerja, di mana pendekatan universalistik "satu ukuran untuk semua" yang dianut kebijakan melalui penetapan HP standar kini berdiri sebagai contoh utama ketidakselarasan. Dalam konteks ini, aturan yang kaku berbenturan keras dengan realitas penugasan yang dinamis dan kompleks, menciptakan distorsi dalam perencanaan dan pelaksanaan pengawasan yang menuntut fleksibilitas tinggi.

Secara *de jure*, Peraturan Kepala BPKP Nomor 1 Tahun 2017 mengadopsi pendekatan universalistik dengan menetapkan standar rata-rata sebesar 20 HP untuk setiap kegiatan pengawasan, sebuah kebijakan yang menurut narasumber (Kahar) didasarkan pada dua pilar rasionalitas yaitu jaminan kualitas hasil pengawasan dan kemudahan manajerial dalam perencanaan serta pengukuran kinerja. Namun, pilar kedua yang dikonfirmasi oleh narasumber (Citra Kristina T. M.) dan (Dina Rahmanur Fajarwati) sebagai justifikasi paling fundamental, yakni keterkaitan dengan target angka kredit 200 HP per tahun untuk kenaikan pangkat, kini telah kehilangan relevansinya. Kebijakan ini terbukti gagal selaras dengan praktik *de facto* di mana data SIMA-NG tahun 2023 mencatat realisasi rata-rata hanya 15 hari untuk *assurance* dan 12 hari untuk *consulting*, sebuah kesenjangan yang disadari oleh narasumber (Dina Rahmanur Fajarwati) sebagai akibat dari aturan yang sudah "tua". Relevansi kebijakan ini akhirnya runtuh total akibat disrupsi regulasi eksternal melalui Peraturan Menteri PANRB Nomor 1 Tahun 2023 yang mengubah sistem manajemen kinerja ASN, sehingga narasumber (Dina Rahmanur

Fajarwati) secara lugas mengakui bahwa justifikasi utama penetapan 20 HP untuk angka kredit sebenarnya sudah tidak relevan lagi.

Hilangnya justifikasi administratif menyisakan argumen penjaminan kualitas yang justru dipatahkan oleh kajian empiris Puslitbangwas BPKP^[14] yang mengungkap paradoks bahwa alokasi waktu aktual sering kali tidak mencukupi, memicu risiko kurangnya perolehan bukti audit, ketidakteelitian, hingga manipulasi pelaporan waktu. Evaluasi menggunakan lensa Teori Kontingensi mengungkap kegagalan kebijakan universalistik dalam mengakomodasi empat variabel krusial: dispersi geografis yang memicu *audit*

fatigue sebagaimana temuan Puslitbangwas^[14]; kompleksitas data (manual/heterogen) dan aksesibilitas yang dikonfirmasi narasumber (Kahar) memakan waktu tunggu signifikan; status historis penugasan di mana Puslitbangwas^[14] menemukan "penugasan baru" menuntut beban waktu lebih; serta risiko lingkungan dan tekanan politis. Meskipun pelaksana lapangan (Mauritzky Hasiholan) menambahkan nuansa bahwa inefisiensi administratif adalah penghambat utama, kebutuhan akan model berbasis kompleksitas sangat mendesak sebagaimana dirumuskan dalam Tabel 3. Hari Penugasan dalam Surat Tugas (HP ST) oleh Puslitbangwas^[14].

Tabel 3. Hari Penugasan Dalam Surat Tugas (Hp St)

No.	Jenis Penugasan	Jumlah HP Ideal berdasarkan Kompleksitas Penugasan		
		Rendah	Sedang	Tinggi
1	Audit	13	19	28
2	Reviu	11	16	22
3	Evaluasi	11	17	23
4	Pemantauan	10	16	22
5	Bimbingan Teknis		10	
6	Asistensi		10	
7	Sosialisasi		10	

Keterangan:

- 1) Perhitungan HP ideal pada tabel di atas bersumber dari:
 - a) tahap perencanaan: sesuai SOP pelaksanaan kegiatan pengawasan (2 HP);
 - b) tahap pelaksanaan: sesuai hasil kuesioner; dan
 - c) tahap pelaporan: sesuai hasil kuesioner.
- 2) Perhitungan HP ideal pada tabel di atas hanya mencakup waktu efektif pelaksanaan penugasan, belum termasuk waktu perjalanan yang diperlukan untuk menjangkau lokasi mitra dari kantor BPKP dan sebaliknya.

Sumber: Puslitbangwas BPKP^[14]

Respons proaktif Biro MKOT yang telah menyusun draf pemutakhiran sebagaimana dijelaskan narasumber (Citra Kristina T. M.) sayangnya terhambat oleh kendala teknis penentuan indikator objektif menurut narasumber (Dina Rahmanur Fajarwati) dan isu SOTK, padahal empat dimensi

kontingensi yang teridentifikasi sejatinya dapat menjadi solusi indikator objektif tersebut, menegaskan bahwa akar masalahnya adalah keengganan sistemik meninggalkan zona nyaman pendekatan universalistik.

Kegagalan standar 20 HP untuk beresonansi dengan praktik di lapangan

merupakan manifestasi klasik dari kelemahan pendekatan universalistik yang dikritik oleh Teori Kontingensi^[22] karena memaksakan satu standar tunggal dan mengabaikan variabel situasional yang menentukan efektivitas sistem. Dari perspektif Konsep Beban Kerja, standar ini gagal menangkap esensi beban kerja kognitif^[31] dan hanya berfokus pada waktu normatif, sebuah kondisi yang menurut penelitian^[18,19] secara langsung meningkatkan risiko penurunan kualitas audit. Lebih jauh, persistensi kebijakan ini dapat dianalisis sebagai "kebijakan zombi" yang bertahan karena inersia birokrasi dan *path dependency*^[11], di mana organisasi mempertahankan aturan usang demi kenyamanan administratif (*administrative convenience*) meskipun landasan logisnya telah mati pasca terbitnya PermenPANRB Nomor 1 Tahun 2023, menjadikan adopsi model adaptif sebagai langkah mutlak untuk memutus kelembaman institusional ini.

Kesenjangan Komposisi Tim dan Implikasinya

Dari cara kerja diukur, fokus beralih ke bagaimana SDM diorganisasikan untuk melaksanakannya, di mana analisis terhadap kebijakan komposisi tim menyingkap sebuah kegagalan ganda (*dual failure*) yang fundamental. Di satu sisi, terdapat struktur tim *assurance* yang kebijakannya telah usang secara konseptual dan ditinggalkan oleh praktik (*obsolete and abandoned*), sementara di sisi lain, terdapat struktur tim *consulting* yang sedari awal dirancang secara disfungsi dan ditolak total dalam praktik. Situasi ini menunjukkan bahwa kebijakan yang ada tidak lagi mampu menjawab kebutuhan organisasi yang dinamis, menciptakan jurang pemisah antara

desain teoretis dengan realitas operasional yang dihadapi oleh para auditor di lapangan.

Kebijakan formasi yang diamanatkan dalam Peraturan Kepala BPKP Nomor KEP-971/K/SU/2005 seharusnya menghubungkan beban kerja dengan kapasitas sumber daya melalui konsep gugus tugas^[32], namun data empiris Puslitbangwas^[14] menyingkap kegagalan kebijakan universalistik dalam mengakomodasi Empat Dimensi Kontingensi yaitu tantangan dispersi geografis yang meruntuhkan kemampuan supervisi fisik, implikasi kompleksitas data yang menuntut spesialisasi teknis, dampak status historis penugasan terhadap intensitas supervisi, serta mitigasi risiko lingkungan yang membutuhkan perlindungan independensi. Kegagalan ini melahirkan kekacauan regulasi pada tim *assurance*, di mana standar internal Perka 1/2017 (1PT:1KT:2AT) bertabrakan dengan standar eksternal S-711/K/JF/2019 (1PT:1KT:3AT), dan praktik lapangan justru mengikuti standar eksternal karena kebijakan internal dianggap usang dan lambat; sementara itu, pada tim *consulting*, kebijakan "elitist" yang *top-heavy* (tanpa Auditor Terampil) ditolak total oleh praktik lapangan yang mencatat rata-rata kehadiran 3 AT (SIMA-NG, 2023) sebagai respons adaptif terhadap kebutuhan teknis pengolahan data masif, sebuah realitas inklusif yang sebenarnya telah diakui dalam PermenPANRB No 48 Tahun 2022 namun gagal ditangkap oleh desain kebijakan internal BPKP yang kaku.

Analisis mendalam menyingkap bahwa struktur tim *consulting* yang eksklusif menciptakan disfungsi organisasional parah, di mana mengacu pada Rizzo et al.^[17], kebijakan ini melahirkan ambiguitas peran akibat kekosongan fungsional pengolah data

dan konflik peran yang memaksa Pengendali Teknis (PT) melakukan pekerjaan klerikal akibat ketiadaan staf pendukung. Absennya peran Auditor Terampil (AT) dalam menghadapi variabel kontingensi "banyaknya data"^[14] menyebabkan *skill-mismatch* yang menggerus kapasitas strategis PT, sekaligus memicu depresiasi modal manusia sebagaimana dijelaskan Teori Modal Manusia^[13] karena menciptakan "langit-langit kaca" yang menghalangi transfer pengetahuan implisit (*tacit knowledge*) kepada auditor anggota tim, berisiko menciptakan "Generasi yang Hilang" (*Lost Generation*). Oleh karena itu, praktik lapangan yang tetap melibatkan AT adalah mekanisme koreksi otomatis yang rasional, dan validasi pamungkas atas kegagalan desain lama ini tecermin dalam Peraturan BPKP Nomor 2 Tahun 2023 yang secara eksplisit mengakui kesamaan alur kerja *assurance* dan *consulting*^[34], mendelegitimasi kebijakan segregasi struktur tim yang terbukti inkoheren dengan prinsip Teori Kontingensi dan realitas tugas.

Meskipun konsep rentang kendali (*span of control*) sempit untuk peran Pengendali Teknis (PT) adalah desain supervisi yang logis secara teoretis mengingat tingginya spesialisasi, tuntutan kompetensi kolektif, dan kompleksitas pekerjaan^[4,6], namun krisis kekurangan personel auditor ahli madya sebesar 64,2% (Tabel 1) menyebabkan desain ideal ini runtuh di hadapan realitas *de facto* di mana seorang PT sering kali harus mengampu 5-6 tim simultan di lokasi yang tersebar luas. Kondisi ini memaksa terjadinya *trade-off* kualitas yang fatal, di mana validasi fisik dikorbankan demi validasi

Formasi = $(JVK \times KTim) \div (30 \text{ PenDalnis atau } 10 \text{ PenKT atau PenAT}) \times (1+0,3)$

Analisis terhadap kebijakan perhitungan volume kegiatan menyingkap ketegangan fundamental

administratif simpulan, sebuah situasi yang sangat berisiko tinggi di tengah hambatan perolehan data dan sistem manual^[14] karena PT kehilangan kapasitas kognitif untuk mendeteksi kesalahan material. Fenomena rentang kendali yang melebar di tengah dispersi geografis ini bertentangan diametral dengan teori supervisi^[35,36,23] serta melanggar standar 'bimbingan yang memadai'^[8], memicu *role overload*^[17] yang berpotensi menurunkan kualitas pemeriksaan^[20] dan menghambat peran PT sebagai manajer talenta^[13], menegaskan bahwa kebijakan gugus tugas 1PT:3KT:6AT kini tidak hanya gagal implementasi tetapi juga usang secara konseptual.

Kesenjangan Basis Perhitungan dan Implikasinya

Berbagai masalah di hilir terkait beban kerja dan ketimpangan komposisi tim sejatinya berakar pada hulu yaitu tahap perencanaan formasi, di mana penelusuran terhadap basis perhitungan volume kegiatan menyingkap sebuah pendekatan yang bersifat reaktif dan menengok ke belakang (*backward-looking*). Pendekatan ini secara fundamental tidak lagi kompatibel dengan tuntutan lingkungan yang mengharuskan BPKP untuk bersikap lincah (*agile*) dan strategis, menciptakan kesenjangan antara metode perencanaan statis dengan dinamika kebutuhan organisasi yang fluktuatif. Akibatnya, alih-alih menjadi fondasi yang kokoh, basis perhitungan saat ini justru menjadi sumber distorsi yang merambatkan inefisiensi ke seluruh sistem manajemen SDM pengawasan.

antara regulasi Peraturan Kepala BPKP Nomor 1 Tahun 2017 yang berbasis rata-rata realisasi PKPT dua tahun

terakhir dengan kebutuhan perencanaan proaktif, di mana narasumber dari Biro MKOT (Kahar dan Dina Rahmanur Fajarwati) mengonfirmasi ketergantungan pada data historis sebagai konsekuensi logis dari rendahnya reliabilitas data proyeksi akibat volatilitas permintaan mendadak dari K/L/D. Ketergantungan ini menjebak organisasi dalam "Jebakan Homogenisasi", sebuah cacat fatal dalam perspektif Teori Kontingensi yang memperlakukan setiap satuan volume kegiatan sebagai unit identik tanpa memandang bobot nyata yang dipengaruhi oleh empat dimensi kontingensi: dispersi geografis, kompleksitas data, status historis penugasan, dan risiko lingkungan. Kegagalan mengakomodasi variabilitas ini menyebabkan *under-estimation* sistematis terhadap kebutuhan SDM di unit kerja dengan medan berat, menciptakan ilusi kecukupan formasi di atas kertas namun kelumpuhan operasional (*operational paralysis*) di lapangan, serta berkontribusi langsung pada krisis kekurangan 950 Auditor Ahli Madya karena model reaktif gagal mendeteksi kebutuhan peran strategis jangka panjang sebagaimana diakui oleh Dina Rahmanur Fajarwati. Oleh karena itu, evaluasi ini merekomendasikan pergeseran paradigma menuju *Dynamic-Capacity Based Planning* yang mengintegrasikan pembobotan kontingensi dan alokasi kapasitas cadangan (*Surge Capacity Buffer*) sebesar 15-20% untuk menyerap guncangan tugas *ad-hoc* tanpa mengorbankan kualitas audit rutin (*crowding-out effect*).

Kebijakan perhitungan volume kegiatan berbasis rata-rata historis merupakan manifestasi klasik dari ketidaksesuaian (*mismatch*) antara sistem mekanistik yang kaku dengan lingkungan organik BPKP yang

turbulen^[37], di mana asumsi stabilitas masa lalu gagal menangkap volatilitas permintaan saat ini sehingga menghasilkan alokasi SDM yang *under-spec*. Rekomendasi alokasi *Surge Capacity Buffer* menemukan justifikasi kuat dalam teori *Organizational Slack*^[38,39] sebagai mekanisme penyangga (*buffering mechanism*) mutlak untuk menyerap guncangan fluktuasi permintaan *ad-hoc*. Lebih jauh, analisis melalui Teori Modal Manusia^[13] menunjukkan bahwa model reaktif ini memperlakukan auditor sebagai "biaya variabel" taktis alih-alih "aset strategis", menyebabkan organisasi terjebak dalam "rabun jauh" perencanaan yang berujung pada krisis suksesi kepemimpinan teknis ("lubang generasi") sebagaimana dikonfirmasi oleh Andriansyah Kurniawan Afdal (Biro SDM) dan perlunya pengelolaan portofolio talenta^[2]. Kegagalan model perencanaan ini terbukti secara empiris melalui temuan Hasiholan^[40] yang menunjukkan bahwa beban kerja efektif auditor BPKP telah melebihi 100%, kondisi yang menurut Handayani et al.^[18] dan Tandilangi et al.^[19] berpengaruh negatif terhadap kualitas audit. Persistensi penggunaan model gagal ini dijelaskan oleh Teori Institusional sebagai bentuk Kelembaman Jalur (*Path Dependency*)^[41,11] yang didorong oleh kenyamanan administratif semata, sehingga reformasi menuju model perencanaan strategis berbasis Renstra adalah langkah mutlak untuk memutus siklus *overwork* dan degradasi kualitas audit^[18].

Relevansi Alokasi Beban Kerja Tambahan (30%)

Di tengah arsitektur kebijakan yang kaku, alokasi beban kerja tambahan sebesar 30% dirancang sebagai "katup pengaman" (*safety*

valve) atau "elastisitas institusional" untuk merespons dinamika lingkungan tanpa merusak fondasi kompetensi, di mana secara regulasi Peraturan Kepala BPKP Nomor 1 Tahun 2017 membagi proporsi waktu kerja efektif menjadi 76,92% untuk PKPT dan 23,08% untuk kegiatan non-rutin. Alokasi ini didasari dua justifikasi fundamental yang sering berkontestasi: pertama adalah kewajiban pengembangan kompetensi berkelanjutan sebagai biaya pemeliharaan (*maintenance cost*) aset intelektual sesuai amanat Peraturan BPKP Nomor 5 Tahun 2023^[9] dan SAIPI Paragraf 1230^[8]; kedua adalah strategi adaptif untuk mempertahankan legitimasi (*legitimacy*) sesuai gagasan^[10] dalam menghadapi isomorfisme koersif akibat ketergantungan pada kekuasaan eksternal (*resource dependency*) seperti permintaan mendadak Presiden atau APH yang diungkapkan narasumber Dina Rahmanur Fajarwati. Namun, kegagalan rumus formasi utama dalam memperhitungkan *Surge Capacity* menyebabkan beban kerja dadakan membanjiri alokasi 30% tersebut, memicu fenomena "Efek Desak-Keluar" (*Crowding-Out Effect*) di mana investasi modal manusia jangka panjang^[13] tergeser paksa oleh desakan operasional jangka pendek, sebuah kondisi yang diperparah oleh praktik administrasi SIMA-NG yang mengaburkan batas kegiatan. Akibatnya, terjadi depresiasi modal manusia secara sistematis karena waktu investasi pendidikan tergeser oleh kebutuhan operasional, menjadikan aset intelektual auditor usang (*obsolete*); realitas ini menegaskan perlunya transisi menuju model Perencanaan Adaptif yang secara tegas memisahkan *Surge Capacity* dari jam pengembangan profesi agar kelincahan organisasi tidak

dibayar dengan ongkos mahal berupa erosi kompetensi auditor di masa depan.

Kerangka Konseptual Model Kebijakan Formasi JFA Adaptif

Analisis komprehensif yang telah dilakukan berhasil memetakan berbagai kegagalan fundamental dalam kebijakan formasi JFA saat ini, mulai dari kesenjangan kebijakan-praktik (*policy-practice gap*), kesenjangan teoretis akibat pendekatan universalistik yang gagal merespons variabilitas lingkungan, hingga kesenjangan kontekstual-regulasi di mana basis kebijakan lama telah usang akibat perubahan paradigma manajemen kinerja ASN. Gejala krisis sistemik seperti kekosongan formasi Auditor Ahli Madya yang mencapai 64,2% menjadi bukti nyata bahwa kerangka kerja lama tidak lagi relevan, sehingga diperlukan sebuah paradigma baru yang disebut sebagai Model Formasi JFA Adaptif Berbasis Kontingensi (*Contingency-Based Adaptive Formation Model*). Paradigma ini dibangun di atas tiga pilar terintegrasi yang saling memperkuat: pilar pertama adalah beban kerja adaptif berbasis kontingensi multidimensi yang menggantikan standar rata-rata tunggal dengan perhitungan presisi berbasis dispersi geografis hingga risiko lingkungan; pilar kedua adalah struktur tim modular fungsional yang menggantikan kekakuan komposisi tim dengan struktur cair berbasis tugas (*task structure*); dan pilar ketiga adalah perencanaan strategis dengan kapasitas penyangga (*surge capacity*) yang menggantikan perhitungan reaktif historis dengan proyeksi berbasis Renstra untuk menjamin ketahanan organisasi.

Pilar Rekomendasi Pertama: Model Beban Kerja Adaptif Berbasis Kontingensi Multidimensi

Fondasi pertama dari model kebijakan baru ini mendekonstruksi standar beban kerja universalistik 20 HP dalam Peraturan Kepala BPKP Nomor 1 Tahun 2017 yang terbukti menjadi "kebijakan zombie", mati secara fungsi namun hidup dalam teks, karena justifikasi utamanya untuk pemenuhan angka kredit telah runtuh pasca terbitnya Peraturan Menteri PANRB Nomor 1 Tahun 2023 dan fakta lapangan menunjukkan realitas yang jauh berbeda. Sebagai antitesis, model baru merekomendasikan adopsi perhitungan HP berbasis Kontingensi Multidimensi yang merumuskan indikator objektif dari empat dimensi krusial, yaitu: dispersi geografis yang memberi bobot lebih pada wilayah 3T untuk mengakomodasi *audit fatigue*; kompleksitas data dan maturitas digital yang membedakan beban pengolahan data manual masif dengan data digital homogen; status historis penugasan yang mengakomodasi kurva pembelajaran pada *Initial Audit*; serta risiko lingkungan yang menyediakan "buffer" waktu untuk mitigasi tekanan politik pada penugasan *High Profile*. Penerapan model adaptif ini merupakan manifestasi fundamental dari Teori Kontingensi^[22], yang menuntut agar sistem standar internal dirancang agar 'sesuai' (*fit*) dengan karakteristik multidimensi dari medan penugasan yang dihadapi auditor.

Pilar Rekomendasi Kedua: Model Komposisi Tim Fungsional dan Modular

Pilar kedua reformasi ini menanggulangi kegagalan ganda berupa keusangan rasio tim *assurance* dan disfungsi tim *consulting* yang *top-heavy* dengan beralih menuju Model

Komposisi Tim Modular, sebuah langkah yang divalidasi secara hukum oleh Peraturan BPKP Nomor 2 Tahun 2023 yang menyatakan bahwa alur kerja kedua jenis penugasan tersebut pada dasarnya identik. Model modular ini menolak konsep "Satu Tim Terbaik" (*One Best Way*) dan menggantinya dengan pendekatan diferensiasi^[22], di mana struktur tim dirakit secara *plug-and-play* berdasarkan karakteristik tugas dan kompleksitas multidimensi. Dalam model ini, skenario dispersi geografis tinggi direspons dengan penyempitan rentang kendali PT untuk menjamin supervisi fisik; skenario kompleksitas data tinggi direspons dengan pelebaran basis teknis yang melibatkan lebih banyak Auditor Terampil sebagai "pabrik pengolah data" untuk mencegah inefisiensi peran senior^[17]; skenario penugasan baru direspons dengan intensifikasi peran Ketua Tim; sedangkan skenario risiko lingkungan tinggi direspons dengan penguatan perisai senior untuk memitigasi tekanan ketaatan.

Pilar Rekomendasi Ketiga: Model Perencanaan Strategis Berbasis Renstra

Pilar terakhir dan paling fundamental adalah transformasi dari perencanaan reaktif berbasis data historis (Peraturan Kepala BPKP Nomor 1 Tahun 2017) yang terbukti menyebabkan "kebutaan strategis" dan distorsi rencana hingga memicu beban kerja efektif melebihi 100%^[40], menuju model perencanaan strategis proaktif yang mengintegrasikan Renstra dengan alokasi kapasitas cadangan (*surge capacity buffer*). Model ini mengubah paradigma dari sekadar mengisi formasi menjadi manajemen portofolio talenta jangka panjang sesuai Teori Kontingensi^[22] untuk mencegah krisis suksesi ("lubang generasi") dan

investasi modal manusia^[13]. Lebih krusial lagi, merujuk pada konsep *Organizational Slack*^[38], model ini mewajibkan pengalokasian *buffer* sebesar 15-20% dari jam kerja efektif bukan sebagai inefisiensi, melainkan sebagai mekanisme penyangga (*buffering mechanism*) strategis untuk menyerap guncangan tugas dadakan (*ad-hoc*) dan direktif pimpinan, sehingga mengubah BPKP dari organisasi yang sekadar bereaksi terhadap kejutan menjadi organisasi yang memiliki ketahanan strategis (*strategic resilience*).

PENUTUP

Simpulan

Evaluasi mendalam terhadap kebijakan formasi Jabatan Fungsional Auditor (JFA) di lingkungan BPKP menyingkap fakta bahwa arsitektur kebijakan saat ini secara fundamental telah kehilangan efektivitasnya akibat adopsi pendekatan universalistik "satu ukuran untuk semua" yang gagal menangkap variabilitas beban kerja multidimensi. Standar tunggal rata-rata 20 Hari Penugasan (HP) terbukti bias dan mendistorsi perhitungan beban kerja riil karena mengabaikan empat dimensi kontingensi krusial (yaitu dispersi geografis, kompleksitas data, status historis, dan risiko lingkungan) serta menciptakan jurang pemisah antara regulasi *de jure* dan praktik *de facto* yang termanifestasi dalam tiga kegagalan utama. Kegagalan tersebut mencakup standar beban kerja yang bermutasi menjadi "kebijakan zombie" pasca-terbitnya PermenPANRB No. 1/2023 yang menyebabkan *under-estimation* kebutuhan SDM; komposisi tim *consulting* yang elitis dan *top-heavy* yang justru memicu disfungsi peran, *skill-mismatch*, dan "langit-langit kaca" bagi auditor anggota tim; serta basis perhitungan historis yang reaktif

sehingga memicu efek desak-keluar (*crowding-out effect*) di mana waktu pengembangan kompetensi secara sistematis "terbajak" untuk kebutuhan operasional *ad-hoc*. Guna menjawab kegagalan sistemik ini, penelitian merumuskan Model Formasi JFA Adaptif Berbasis Kontingensi (*Contingency-Based Adaptive Formation Model*) yang mengintegrasikan pergeseran menuju Model Beban Kerja Adaptif menggunakan koefisien pengali matriks kesulitan, penerapan Struktur Tim Modular yang fleksibel dan *plug-and-play* untuk memitigasi risiko tekanan ketaatan (*obedience pressure*), serta Perencanaan Strategis yang mewajibkan alokasi *organizational slack* sebagai Kapasitas Penyangga (*Surge Capacity*), yang pada akhirnya mentransformasi BPKP dari sekadar perbaikan administratif menjadi pengelolaan portofolio talenta strategis demi menjamin ketahanan operasional dan kualitas pengawasan di masa depan.

Saran

Penelitian ini merumuskan peta jalan strategis bagi peneliti selanjutnya untuk memperdalam pemahaman fenomena melalui perluasan sampel informan pelaksana dengan mengadopsi desain studi kasus multi-situs (*multi-site*) yang secara spesifik membandingkan Perwakilan BPKP Tipe A di Pulau Jawa dengan Tipe B di luar Pulau Jawa guna menangkap keragaman praktik adaptasi lapangan, serta melengkapinya dengan survei kuantitatif untuk memetakan persepsi beban kerja dan deviasi praktik secara komprehensif. Guna mengatasi keterbatasan data sekunder SIMA-NG yang tidak mencatat realisasi orang-hari (OH), disarankan penerapan metodologi pengukuran yang jauh lebih granular seperti metode *work-diary study* atau

time-motion study untuk mencatat alokasi jam kerja aktual termasuk lembur, yang krusial untuk menguantifikasi kesenjangan HP normatif ST, membuktikan secara empiris fenomena *underreporting of time*, serta melakukan simulasi beban kerja dengan variabel kontingensi baru terhadap standar lama 20 HP. Terakhir, untuk menembus kendala akses dokumen rahasia, mutlak diperlukan upaya skema kolaborasi formal atau pelibatan peneliti internal yang memiliki otorisasi akses agar analisis dokumen dapat dilakukan secara *first-hand* demi memverifikasi detail teknis metodologi evaluasi dan menjamin validitas data yang lebih kuat.

Implikasi

Temuan penelitian ini membawa konsekuensi logis yang mendalam bagi pengembangan literatur akuntansi sektor publik dan teori organisasi, diawali dengan perlunya redefinisi kompleksitas dalam teori kontingensi di mana variabel seperti hambatan geografis, risiko politik, status penugasan (*initial vs recurring*), dan kompleksitas data wajib diposisikan sebagai determinan utama beban kerja (*workload drivers*). Di sisi lain, validasi fenomena "Penyimpangan Positif" (*Positive Deviance*) melalui kacamata *Teori Peran dan Institusional* menantang asumsi klasik dengan membuktikan bahwa struktur informal lapangan sering kali lebih fungsional daripada desain birokrasi kaku, yang secara simultan menegaskan urgensi *Organizational Slack* dalam perencanaan SDM bukan sekadar opsi, melainkan keharusan teoretis untuk mencapai *surge capacity* dan resiliensi organisasi. Secara manajerial, runtuhnya relevansi standar 20 HP pasca-PermenPANRB No. 1/2023 mendesak pergeseran paradigma dari

"Administratif" ke "Strategis-Adaptif" yang menuntut instrumen ukur baru berbasis bobot kesulitan nyata, serta imperatif unifikasi struktur tim yang meninggalkan dikotomi kaku menuju pendekatan modular yang fleksibel (seperti struktur Piramida atau Diamond). Transformasi ini memuncak pada keharusan pengelolaan *Surge Capacity* dalam Renstra, di mana BPKP wajib mengalokasikan "ruang kosong" (*buffer*) terpisah untuk menyerap volatilitas permintaan stakeholder (APH/Direktif) demi mencegah terjadinya *crowding-out effect* yang selama ini mengorbankan waktu belajar auditor.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] BPKP. (2025). Visi dan Misi. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- [2] Y. Jitmau and R.P. Sinaga. (2024). Perencanaan Sumber Daya Manusia Untuk Meningkatkan Kinerja Aparatur Sipil Negara. *Maslahah: Jurnal Manajemen dan Ekonomi Syariah*.
- [3] KemenPANRB. (2020). Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
- [4] BPKP. (2016). Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penugasan Auditor di Lingkungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- [5] BPKP. (2019). Surat Kepala BPKP Nomor S-711/K/JF/2019 hal

- Evaluasi dan Validasi Usulan Kebutuhan Jabatan Fungsional Auditor. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- [6] BPKP. (2017). Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pedoman Analisis Beban Kerja dan Perhitungan Formasi di Lingkungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- [7] KemenPANRB. (2023). Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 1 Tahun 2023 tentang Jabatan Fungsional. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
- [8] AAIPI. (2021). Peraturan Dewan Pengurus Nasional Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia Nomor PER-01/AAIPI/DPN/2021 tentang Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia. Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia.
- [9] BPKP. (2023). Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 5 Tahun 2023 tentang Pengembangan Kompetensi dan Uji Kompetensi Jabatan Fungsional Auditor. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- [10] P.J. DiMaggio and W.W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*.
- [11] D.C. North. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- [12] BPKP. (2023). Keputusan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor HK.01.01/KEP-477/K/SU/2023 tentang Peta Jabatan dan Hasil Perhitungan Formasi Pegawai di Lingkungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Tahun 2023. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- [13] G.S. Becker. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. National Bureau of Economic Research.
- [14] Puslitbangwas. (2023). Laporan Kajian Standar Biaya Keluaran Pelaksanaan Pengawasan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Pengawasan BPKP.
- [15] D. Dhatu and P. Diana. (2020). Kualitas internal auditor dan biaya audit dalam penentuan kualitas audit. *Jurnal Akuntansi Kontemporer*.
- [16] A. Silaban. (2009). Perilaku Disfungsional Auditor dalam Pelaksanaan Program Audit (Studi Empiris di Kantor Akuntan Publik). Universitas Diponegoro.
- [17] J.R. Rizzo, R.J. House, and S.I. Lirtzman. (1970). Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*.
- [18] D.W. Handayani, Salfadri, and M. Yani. (2023). Pengaruh Kompetensi Auditor, Beban Kerja Auditor, Independensi Auditor dan Profesionalisme Auditor terhadap Kualitas Audit (Studi Empiris pada Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat). *Ekasakti Pareso Jurnal Akuntansi (EPJA)*.
- [19] O. Tandilangi, Y. Rura, and Haerial. (2022). Pengaruh Kompetensi Auditor, Beban

- Kerja, Pengalaman Kerja, dan Pengendalian Internal terhadap Kualitas Audit. *Akrual: Jurnal Bisnis dan Akuntansi Kontemporer*.
- [20] M. Arfan, Darwanis, and J.W. Rafles. (2021). Kualitas Pemeriksaan Auditor Internal Pemerintah: Studi pada Inspektorat Kabupaten dan Kota di Aceh. *Media Riset Akuntansi, Auditing & Informasi*.
- [21] J.W. Creswell and C.N. Poth. (2024). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. SAGE Publications.
- [22] P.R. Lawrence and J.W. Lorsch. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Harvard Business School Press.
- [23] R.L. Daft. (2020). *Organization Theory and Design*. Cengage Learning.
- [24] R.K. Yin. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. SAGE Publications.
- [25] Y.S. Lincoln and E.G. Guba. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Sage Publications.
- [26] V. Braun and V. Clarke. (2022). *Thematic Analysis: A Practical Guide*. Sage Publications.
- [27] M.Q. Patton. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. SAGE Publications.
- [28] M.B. Miles, A.M. Huberman, and J. Saldaña. (2020). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. SAGE Publications.
- [29] BPKP. (2025). Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- [30] BPKP. (2023). Data SIMA-NG. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- [31] S.G. Hart and L.E. Staveland. (1988). *Development of NASA-TLX (Task Load Index): Results of empirical and theoretical research. Human Mental Workload*. North Holland.
- [32] BPKP. (2005). Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor KEP-971/K/SU/2005 tentang Pedoman Penyusunan Formasi Jabatan Fungsional Auditor di Lingkungan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- [33] KemenPANRB. (2022). Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 48 Tahun 2022 tentang Jabatan Fungsional Auditor. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
- [34] BPKP. (2023). Peraturan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 2 Tahun 2023 tentang Manajemen Penugasan Pengawasan di Lingkungan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- [35] S.P. Robbins and T.A. Judge. (2018). *Organizational Behavior*. Pearson.
- [36] L.H. Gulick, L. Urwick, and V.A. Graicunas. (1937). *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration.

- [37] T. Burns and G.M. Stalker. (1961).
The Management of Innovation.
Tavistock.
- [38] R.M. Cyert and J.G. March. (1963).
A Behavioral Theory of the Firm.
Prentice-Hall.
- [39] L.J. Bourgeois. (1981). On the
Measurement of Organizational
Slack. *Academy of Management
Review*.
- [40] M. Hasiholan. (2025). Evaluasi
Beban Kerja dan Perencanaan
Tenaga Kerja Auditor untuk
Mendukung Program Prioritas
Pengawasan di Badan
Pengawasan Keuangan dan
Pembangunan. Universitas
Bakrie.
- [41] P. Pierson. (2000). Increasing
Returns, Path Dependence, and
the Study of Politics. *American
Political Science Review*.