

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Berbicara mengenai keuangan negara memang menjadi salah satu hal terpenting dalam proses penyelenggaraan kegiatan negara yang berkenaan dengan kepentingan publik. Bahkan hal yang berkenaan dengan Keuangan Negara memiliki kedudukan yang istimewa dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tertuang dalam Bab III pasal 23c yang berisikan bahwa: “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.”

Keuangan Negara menurut Hadi dalam Achir (1991:17) merupakan semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan juga sesuatu baik berupa uang ataupun barang yang dapat dijadikan milik negara, berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Dengan demikian perlu pengawasan ketat terhadap pengelolaan keuangan negara dari semua pihak baik itu masyarakat, swasta, terlebih lagi oleh pemerintah karena berkenaan dengan fungsi pemerintah sebagai penyelenggara kegiatan pemerintahan dan penyelenggaraan kegiatan publik. Jika keuangan negara dikelola secara baik dan benar, dengan sistem pengawasan yang mengutamakan transparansi dan akuntabilitas maka akan mengurangi peluang untuk menyalahgunakan keuangan negara dan berdampak terhadap peningkatan perekonomian negara,

serta berdampak pula terhadap peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di masa kini dan mendatang.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan yaitu peningkatan fungsi pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara. Sebagai bentuk perwujudan peningkatan fungsi pengawasan dan pemeriksaan dapat dilihat dari adanya rangkaian perbaikan peraturan diawali dengan amandemen ke-III Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan independensi pemeriksaan Keuangan Negara oleh BPK, kemudian berlanjut dengan lahirnya paket Undang-Undang di bidang Keuangan Negara yaitu: 1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, 2) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, 3) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Paket Undang-undang di atas secara jelas mengesahkan peningkatan kewenangan BPK untuk menjalankan fungsinya sebagai satu-satunya lembaga tinggi negara yang diamanatkan untuk menjalankan kegiatan pemeriksaan berkaitan dengan pengawasan dan pengelolaan keuangan negara.

Sejalan dengan perubahan rangkaian undang-undang yang telah diuraikan di atas, maka ketentuan-ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dinilai sudah tidak memadai dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan dinamika sosial terutama dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pasca reformasi guna menghindari penyalahgunaan keuangan negara akibat tidak berfungsinya lembaga pemeriksaan. Pada akhirnya digantikan dengan Undang-Undang

No.15 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang ditetapkan pada tanggal 31 Oktober 2006.

Pencabutan Undang-Undang No. 5 Tahun 1973 dan digantikan dengan penerbitan peraturan terbaru yaitu Undang-Undang No.15 Tahun 2006, diharapkan mampu mengakomodasi dan mendukung perubahan yang meliputi kedudukan, tugas, kewajiban, dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan menggantikan ketentuan-ketentuan yang ada sebelumnya dalam *Indische Comptabiliteitswet (ICW)*, *Instructie en verdure bepalingen voor de Algemene Rekenkamer (IAR)* Stbl. 1933 No. 320, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagaimana tertuang dalam rangkaian Undang-Undang di bidang keuangan negara mengamanatkan diadakannya pemeriksaan keuangan negara yaitu untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara yang merupakan elemen pokok pemerintahan yang bersih dan tata kelola yang baik (*clean government and good governance*). Amandemen peraturan mengenai BPK terkait dengan agenda Reformasi Birokrasi, dimana di tahun 2007 BPK bersama dua lembaga pemerintah lainnya yakni, Mahkamah Agung dan Departemen Keuangan menjadi pioner lembaga pemerintah yang menjalankan mandat Reformasi Birokrasi.

Berbicara mengenai reformasi birokrasi di tubuh BPK, salah satu perubahan mendasar yakni mengenai peningkatan nilai independensi BPK dalam menjalankan fungsinya dalam memeriksa pengelolaan keuangan negara. Independensi BPK bukan hanya menyangkut organisasinya yang secara formal adalah berada di luar lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif

dalam sistem pemerintahan. Namun, independensi BPK juga tercermin dalam hal independensi personilnya dalam pengambilan keputusan, independensi dalam bidang keuangan serta anggaran, dan yang lebih penting adalah kebebasan BPK dalam menjalankan fungsi pemeriksaan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan kepada publik. Selain memulihkan hak independensi dan kemandirian BPK, adanya Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tersebut diharapkan dapat memberi ruang bagi BPK agar menjadi lebih transparan dan akuntabel. Karena tidak mendapat tekanan ataupun pengaruh apapun dari pihak-pihak tertentu termasuk pemerintah ataupun lembaga negara lainnya dalam kinerja BPK.

Dengan dikeluarkannya rangkaian Undang-Undang tersebut juga bertujuan agar Badan Pemeriksa Keuangan dapat berfungsi semaksimal mungkin dan diharapkan tidak lagi seperti di masa orde baru. Mengingat peran BPK pada masa orde baru adalah lembaga yang memiliki kewenangan dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 23 tidak terlalu berfungsi sebagaimana mestinya. Saat itu BPK dikontrol oleh pemerintah baik melalui organisasi (kelembagaan), personil dan anggaran. Objek pemeriksaannya pun dibatasi dan isi laporan pemeriksaannya tidak boleh mengganggu stabilitas nasional. Dengan demikian, BPK pada masa itu tidak lebih dari “tukang stempel” pemerintah saja. Hal ini tentu saja sangat tidak mencerminkan lembaga yang independen yang bebas dari pengaruh pihak apapun dalam menjalankan peran dan fungsinya. Dengan demikian adanya reformasi mampu membawa perubahan mendasar agar lembaga pemerintah tidak lagi tunduk

terhadap kekuasaan tersentu, karna jika melihat rumusan mengenai pengertian Reformasi Birokrasi yakni merupakan upaya mewujudkan pemerintahan yang baik, secara ontologis perubahan paradigma government menuju *governance* berwujud pada pergeseran pola pikir yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik, melalui perubahan terkait hal-hal di bawah ini (Sedarmayanti, 2009:115).

Meskipun telah didukung dengan adanya rangkaian Undang-Undang di bidang keuangan negara, khususnya Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang BPK, tetapi independensi BPK sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk memeriksa keuangan negara demi terwujudnya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara dinilai masih kurang optimal. Salah satu kendala yang membatasi BPK baik di pusat ataupun di daerah dalam melaksanakan pemeriksaan yaitu masalah keterbatasan akses informasi dalam proses pemeriksaan.

Pembatasan informasi dari obyek pemeriksaan tersebut menimbulkan akan berdampak pada hasil rekomendasi yang didasarkan atas bukti-bukti dalam proses pemeriksaan, mulai dari hasil laporan yang berisi pendapat wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion report*), Pendapat Wajar tanpa Pengecualian dengan Bahasa Penjelasan (*Unqualified Opinion Report with Explanatory Language*), Pendapat Wajar dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*), Pendapat tidak Wajar (*Adverse Opinion*), bahkan Pernyataan tidak Memberikan Pendapat (*Disclaimer of Opinion*). Pada hasil laporan yang tidak

memberikan pendapat (*Disclaimer of Opinion*), kondisi yang menyebabkan auditor menyatakan tidak memberikan pendapat adalah: 1. Pembatasan luar biasa sifatnya terhadap ruang lingkup pemeriksaan, 2. Auditor tidak independen dengan objek pemeriksaan.

Di Provinsi Lampung sendiri yang memiliki kantor Perwakilan BPK RI guna mengawasi jalannya pengelolaan APBD di Provinsi Lampung, yang didirikan pada tanggal 7 Juni 2006, berdasarkan Surat Keputusan BPK RI Nomor 23/SK/ I-VIII.3/6/2006 tanggal 7 Juni 2006 tentang Perubahan Keenam atas SK BPK RI Nomor 12/SK/I-UU. 3/7/2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana BPK RI. Pada tahun 2008 terdapat pernyataan *disclaimer* terhadap Laporan penggunaan APBD Lampung tahun 2008. Dalam kutipan di bawah ini:

“Berdasarkan temuan tersebut, untuk pertama kalinya BPK Perwakilan Lampung tidak memberikan pendapat (*disclaimer*) atas laporan penggunaan APBD 2008 Lampung. “Kami tidak memberikan pendapat,” kata Kepala BPK Perwakilan Lampung, Tangga M. Purba, dalam rapat paripurna DPRD Lampung, Selasa (21-7). Rapat dipimpin Ketua DPRD Lampung Indra Karyadi dan diwakili oleh Wakil Gubernur M.S. Joko Umar Said. Tangga M. Purba mengungkapkan BPK menyatakan *disclaimer* karena adanya kelemahan pengendalian internal, ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan keterbatasan ruang lingkup pemeriksaan.” (APBD 2008 Lampung Semrawut, Lampung Post, Rabu 22 Juli 2009”.

Jika kinerja BPK sebagai lembaga audit keuangan negara masih terbelit masalah independensi dalam menjalankan fungsinya, maka sebab kemungkinan adanya penyimpangan pengelolaan dan pertanggungjawabannya sangat besar pula. Bahkan (Kunarto:1998) menyatakan bahwa Independensi Institusional dan Independensi Sistem Pemeriksaan seharusnya menjadi

sasaran reformasi pemeriksaan keuangan negara pada saat ini dan selanjutnya demi terciptanya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara.

Berdasarkan uraian di atas, transparansi dan akuntabilitas dalam sistem keuangan negara harus segera diupayakan dengan memperbaiki sistem pemeriksaan keuangan melalui pemulihan independensi lembaga yang berwenang dalam pemeriksaan keuangan negara yaitu Lembaga BPK sebagai lembaga negara yang diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945 dan memiliki peran strategis mewujudkan keuangan negara yang berperan aktif dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan. Karena, perbaikan kinerja BPK melalui peningkatan independensi dalam menjalankan fungsinya merupakan salah satu kunci pokok berhasil tidaknya Indonesia menciptakan *clean and clear governance* terutama di bidang keuangan yang mulai berlangsung sejak berakhirnya Pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998 sampai saat ini, hal ini menarik peneliti untuk meneliti lebih jauh tentang “Independensi Lembaga BPK dalam Proses Pemeriksaan untuk mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan negara”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka masalah pokok dalam penelitian ini adalah:

Bagaimanakah Independensi lembaga BPK dalam proses pemeriksaan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara (Studi pada BPK RI Perwakilan Provinsi Lampung) ?

1.3 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Independensi lembaga BPK dalam proses pemeriksaan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara.

2. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dalam khasanah ilmu Administrasi Negara, khususnya studi mengenai Reformasi Birokrasi, Akuntansi Publik, Administrasi Keuangan Negara dan Sistem Administrasi Negara Indonesia.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi salah satu rekomendasi dalam hal yang berkenaan dengan penciptaan akuntabilitas transparansi keuangan negara.
3. Sebagai salah satu referensi penelitian selanjutnya bagi pengembangan ide para peneliti dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah yang serupa.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan mengenai Independensi

2.1.1 Pengertian Independensi

Amandemen Undang-Undang No.5 Tahun 1973 menjadi Undang-Undang No. 15 tahun 2006 mengenai Lembaga Badan Pemeriksaan Keuangana Negara (BPK), menjadi bukti keseriusan pemerintah dalam menghidupkan kembali spirit lembaga BPK dalam melakukan pengawasan keuangan negara yang independen tanpa intervensi dari pihak manapun terlebih lagi dalam hal menciptakan nilai transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Di era reformasi ini, BPK-RI telah mendapat dukungan secara konstitusional dari MPR RI dengan dikeluarkannya TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2002 yang menegaskan kembali kedudukan BPK-RI sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan professional.

Dari sisi independensi kelembagaan BPK, independensi dimasukkan ke dalam nilai-nilai dasar yang harus ada dalam kinerja lembaga BPK, yang mendeskripsikan makna independensi adalah BPK RI adalah lembaga negara yang independen di bidang organisasi, legislasi, dan anggaran, dan dalam proses pemeriksaan bebas dari pengaruh lembaga negara lainnya. Hal tersebut di

tegaskan dalam pasal 23E dan 23G UUD 1945, bahwa Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, yang bebas dan mandiri.

Berdasarkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) pengertian independensi dituangkan dalam paragraf 14, dengan pernyataan umum ke dua yaitu:

“Dalam semua hal yang berkaitan dengan pekerjaan pemeriksaan, organisasi pemeriksaaan dan pemeriksa, harus bebas dan mandiri, baik gangguan dari pribadi, ekstern, dan organisasi yang dapat mempengaruhi independensinya, baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan”.

Pengertian lain mengenai independensi menurut Mulyadi (2002 : 26) menyatakan bahwa independensi adalah bersikap mental yang bebas dari pengaruh, tidak dikendalikan oleh pihak lain, tidak tergantung orang lain, dan kejujuran auditor dalam mempertimbangkan fakta dan pertimbangan objektif tidak memihak dalam diri auditor dalam merumuskan dan menyatakan pendapatnya.

Arens dan Loebbecke (1998 : 84) membagi pengertian independensi dalam dua sudut pandang yaitu:

1. Independensi dalam kenyataan (*Independence in fact*) akan terjadi jika pada kenyataannya auditor mampu memepertahankan sikap yang tidak memihak sepanjang pelaksanaan auditnya.
2. Independensi dalam penampilan (*independence in appearance*) yaitu hasil interpretasi pihak lain mengenai independensi ini.

Menurut BPK RI (2009:11), parameter independensi BPK dalam proses pemeriksaan keuangan negara, antara lain;

1. Independensi perencanaan pemeriksaan mencakup kebebasan dalam merumuskan strategi, prioritas dan obyek pemeriksaan, termasuk pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam undang-undang.
2. Independensi pelaksanaan pemeriksaan mencakup kebebasan dalam melakukan prosedur pemeriksaan, memperoleh akses informasi yang tidak dibatasi dan mengumpulkan bukti pemeriksaan melalui berbagai teknik pemeriksaan sesuai dengan standar pemeriksaan dan peraturan perundang-undangan.
3. Independensi pelaporan pemeriksaan mencakup kebebasan untuk menentukan isi dan penetapan waktu penyerahan laporan pemeriksaan, serta untuk mempublikasikannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tidak ada satupun pihak yang dapat mengintervensi maupun mempengaruhi isi laporan pemeriksaan.

Berdasarkan organisasi lembaga pemeriksa keuangan negara di seluruh dunia INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) merumuskan independensi yaitu, suatu jaminan bahwa pelaksanaan audit tidak bias, berlaku juga bagi internal auditor. Dalam deklarasi Lima, INTOSAI membuat pernyataan mengenai independensi sebagai berikut:

- a. Institusi audit dapat menyelesaikan tugasnya secara objektif dan efektif apabila mempunyai independensi terhadap entitas yang diaudit dan berada diluar pengaruh dari lembaga yang diauditnya.
- b. Jika insitusi audit tidak mempunyai independensi dikarenakan ikut menjadi bagian dari pemerintah, insitusi audit tersebut harus mempunyai fungsi yang independen agar dapat menyelesaikan tugasnya.

Untuk itu peneliti menyimpulkan independensi kebebasan dan kemandirian lembaga untuk menjalankan tugasnya. Kebebasan diartikan sebagai tidak adanya pengaruh atau intervensi dari siapapun baik itu atas nama kepentingan pribadi ataupun kelompok dari pribadi, ekstern, dan organisasi yang dapat mempengaruhi dalam penilaian, yang justru lebih mengedepankan nilai subjektifitas dibandingkan nilai objektifitas dalam suatu pelaksanaan kegiatan. Sedangkan kemandirian kewenangan untuk bertindak didukung dengan aturan yang berlaku.

2.1.2 Gangguan-gangguan terhadap independensi

Secara garis besar, standar-standar pemeriksaan seperti Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) menyatakan ada tiga faktor gangguan yang dapat mempengaruhi independensi pemeriksa yaitu gangguan yang bersifat pribadi, gangguan yang bersifat ekstern dan gangguan yang bersifat organisatoris. Para auditor, termasuk konsultan yang dipekerjakan dan tenaga ahli serta spesialis intern yang melaksanakan tugas audit, perlu mempunyai pertimbangan terhadap tiga macam gangguan ini terhadap independensi, yaitu sebagai berikut:

a. Gangguan yang bersifat pribadi.

Gangguan yang bersifat pribadi merupakan suatu keadaan dimana auditor secara individual tidak dapat untuk tidak memihak, atau dianggap tidak mungkin tidak memihak. Gangguan yang bersifat pribadi ini dapat berlaku bagi auditor secara individual dan juga dapat berlaku bagi organisasi/lembaga audit.

b. Gangguan yang bersifat ekstern.

Gangguan yang bersifat ekstern bagi organisasi/lembaga audit dapat membatasi pelaksanaan audit atau mempengaruhi kemampuan auditor dalam menyatakan pendapat dan kesimpulan auditnya secara independen dan obyektif.

c. Gangguan yang bersifat organisatoris.

Independensi para auditor pemerintah dapat dipengaruhi oleh kedudukannya dalam struktur organisasi pemerintahan, tempat auditor/pemeriksa tersebut ditugaskan, dan juga dipengaruhi oleh audit yang dilaksanakannya, yaitu apakah mereka melakukan audit intern atau audit terhadap objek pemeriksaan lainnya.

Dari beberapa pengertian di atas mengenai independensi, peneliti dapat menarik kesimpulan bahwa independensi BPK yaitu kebebasan dan kemandirian lembaga BPK dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga pengawas keuangan Negara baik dari pengaruh Pemerintah dan lembaga negara lainnya, dan bebas dari pihak kepentingan tertentu baik itu mengatasnamakan pribadi ataupun kelompok. Kemudian juga meliputi independensi di bidang pemeriksaan atau disebut pula independensi fungsional mengandung makna bahwa lembaga pemeriksa memiliki kecukupan mandat dan keleluasaan untuk melakukan tugas pemeriksaan mulai

dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan hasil pemeriksaan, termasuk keberadaan mekanisme tindak lanjut yang efektif atas rekomendasi pemeriksaan.

2.2 Pengertian Pemeriksaan

Pemeriksaan dalam bahasa Inggris disebut *Audit*. Istilah ini digunakan untuk menghindari sulitnya mencari batasan dari kata pemeriksaan. Kata pemeriksaan seringkali digunakan secara bersama dengan kata pengawasan (*controlling*). Menurut Sudarmin dalam Daud (1982:9) terkait pelaksanaannya kedua istilah tersebut memang sukar dilepaskan begitu saja karena pemeriksaan merupakan bagian yang tidak tak terpisahkan dari pengawasan.

Berdasarkan Undang-Undang No.15 Tahun 2004 mengenai pemeriksaan keuangan negara, merumuskan pengertian pemeriksaan pada pasal 1 ayat 1 yang berbunyi:

“Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara insdependen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.”

Sedangkan tahapan pemeriksaan berdasarkan Undang-Undang No.15 tahun 2004 yang dijabarkan dalam juklak pemeriksaan keuangan, tahapan proses pemeriksaan di bagi dalam tiga tahapan yaitu:

1. perencanaan pemeriksaan,
2. pelaksanaan pemeriksaan, dan
3. pelaporan hasil pemeriksaan.

a. Perencanaan Pemeriksaan

Perencanaan merupakan usaha yang dilakukan secara sadar dan dalam pengambilan keputusan yang telah diperhitungkan secara matang mengenai hal-hal apa yang akan terjadi di masa mendatang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 2005 :36). Sesuai dengan SPKN, pemeriksaan harus direncanakan dengan sebaik-baiknya. Perencanaan pemeriksaan dilakukan untuk mempersiapkan program pemeriksaan yang akan digunakan sebagai dasar bagi pelaksanaan pemeriksaan, sehingga pemeriksaan dapat berjalan secara efisien dan efektif.

Dalam suatu tahapan perencanaan pemeriksaan yaitu mencakup dalam menentukan obyek yang akan diperiksa termasuk penentuan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif. Untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, memperhatikan masukan dari pihak lembaga perwakilan, serta informasi dari berbagai pihak. Proses perencanaan ini harus sangat penting untuk dilakukan karena dengan adanya perencanaan yang terarah dan matang maka akan memberikan dampak pada kejelasan tindakan-tindakan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pada akhirnya, keberhasilan pemeriksaan BPK sangat tergantung pada perencanaan yang baik. Dalam kegiatan perencanaan pemeriksaan, pemeriksa harus mendefinisikan tujuan pemeriksaan, dan lingkup serta metodologi pemeriksaan untuk mencapai tujuan pemeriksaan tersebut. Sehingga proses perencanaan tidak dapat dipisahkan dari rangkaian kegiatan pemeriksaan, karena hal-hal yang diarahkan untuk mencapai tujuan telah dirumuskan pada tahapan perencanaan.

b. Pelaksanaan Pemeriksaan

Tahapan pelaksanaan pemeriksaan menjadi salah satu tahapan yang penting harus mendapat perhatian yang mana pelaksanaan pemeriksaan merupakan realisasi atas perencanaan pemeriksaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sebab tanpa adanya tindak lanjut tahapan pelaksanaan maka, hal-hal yang telah dirumuskan sebelumnya pada tahapan perencanaan hanyalah sebatas konsep yang ideal di atas kertas. Bahkan ada kalanya meskipun perencanaan telah dilakukan secara matang dan mendetil tetapi masih terjadi kegagalan pencapaian tujuan, umumnya terjadi kesalahan pada tahapan pelaksanaan yang disebabkan oleh berbagai faktor. Hal-hal yang harus dilakukan dalam pelaksanaan pemeriksaan berdasarkan SPKN, yakni antara lain:

1. Komunikasi Pemeriksa, yakni pemeriksa harus mengkomunikasikan informasi dan tanggung jawabnya yang berkaitan dengan sifat, saat, lingkup pengujian, pelaporan yang direncanakan, dan tingkat keyakinan terhadap objek pemeriksaan.

2. Mempertimbangkan Hasil Pemeriksaan Sebelumnya, yakni pemeriksa harus mempertimbangkan hasil pemeriksaan sebelumnya serta menindaklanjuti rekomendasi sebelumnya yang berkaitan dengan tujuan pemeriksaan yang sedang dilaksanakan.
3. Pengembangan Hasil Temuan Pemeriksaan, yakni mengembangkan unsur-unsur temuan pemeriksaan, seperti hasil temuan yang menunjukkan kurang memadainya pengendalian intern, penyimpangan dari peraturan yang berlaku, kecurangan, dan lain-lain.
4. Dokumentasi Pemeriksaan, yakni pemeriksa harus mempersiapkan dan menjaga dokumentasi pemeriksaan dalam bentuk kertas kerja. Dokumentasi pemeriksaan harus mendukung opini, temuan, simpulan, dan rekomendasi pemeriksaan.

c. Pelaporan hasil pemeriksaan

Kegiatan ini sebagai tahapan terakhir dalam proses pemeriksaan sebagai bentuk hasil dari pelaksanaan pemeriksaan. Hasil pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan oleh pemeriksa dituangkan secara tertulis ke dalam suatu bentuk laporan yang disebut dengan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). LHP merupakan bukti penyelesaian penugasan bagi pemeriksa. Laporan tertulis berfungsi untuk: a. Mengkomunikasikan hasil pemeriksaan kepada pejabat pemerintah, yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. Membuat hasil pemeriksaan terhindar kesalah pahaman; c. Membuat hasil pemeriksaan sebagai bahan untuk tindakan perbaikan oleh instansi terkait dan d. Memudahkan

tindak lanjut untuk menentukan apakah tindakan perbaikan yang semestinya telah dilakukan.

Kebutuhan untuk melaksanakan pertanggungjawaban atas program menghendaki bahwa laporan hasil pemeriksaan disajikan dalam bentuk yang mudah diakses. Dalam melaporkan tujuan pemeriksaan, pemeriksa harus menjelaskan mengapa pemeriksaan tersebut dilakukan dan menyatakan apa yang harus dimuat dalam laporan hasil pemeriksaan. Ada lima tipe pokok laporan hasil pemeriksaan yang diterbitkan oleh auditor (Mulyadi,2002:22) :

1. Laporan yang berisi pendapat wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion report*). Pendapat wajar tanpa pengecualian diberikan oleh auditor jika tidak terjadi pembatasan lingkup pemeriksaan dan tidak terdapat pengecualian yang signifikan mengenai kewajaran dan penerapan prinsip akuntansi berterima umum dalam penyusunan laporan keuangan, konsistensi penerapan prinsip akuntansi berterima umum tersebut, serta pengungkapan memadai dalam laporan keuangan.
2. Laporan yang Berisi Pendapat Wajar tanpa Pengecualian dengan Bahasa Penjelasan (*Unqualified Opinion Report with Explanatory Language*). Jika terdapat hal-hal yang memerlukan bahasa penjelasan, namun laporan tetap menyajikan secara wajar posisi keuangan dan hasil usaha obyek pemeriksaan, auditor dapat menerbitkan laporan audit yang baku.
3. Pendapat Wajar dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*). Pendapat ini terjadi jika auditor menemukan kondisis-kondisi sebagai berikut: a. Ruang Lingkup pemeriksaan dibatasi oleh obyek pemeriksaan, b. Auditor tidak dapat melaksanakan prosedur pemeriksaan penting atau tidak dapat memperoleh

informasi penting karena kondisi-kondisi yang berada di luar kekuasaan obyek pemeriksaan maupun auditor, c. Laporan keuangan tidak disusun sesuai dengan prinsip akuntansi umum, d. Prinsip akuntansi umum yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan tidak diterapkan secara konsisten.

4. Pendapat tidak Wajar (*Adverse Opinion*). Pendapat tidak Wajar merupakan antonim dari pendapat wajar tanpa pengecualian. Seorang auditor dapat memberikan pendapat ini jika laporan keuangan dari obyek pemeriksaan tidak disusun berdasarkan prinsip-prinsip akuntansi. Auditor juga dapat memberikan pendapat ini jika terdapat pembatasan ruang lingkup pemeriksaan, sehingga dapat mengumpulkan bukti-bukti yang akurat yang cukup untuk mendukung pendapat auditor. Jika laporan keuangan suatu obyek pemeriksaan diberi pendapat tidak wajar auditor, maka informasi yang disajikan oleh obyek pemeriksaan tersebut dalam laporan keuangan sama sekali tidak dapat dipercaya, sehingga tidak dapat digunakan oleh pemakai informasi keuangan untuk pengambilan keputusan.
5. Pernyataan tidak Memberikan Pendapat (*Disclaimer of Opinion*). Jika auditor tidak menyatakan pendapat atas laporan keuangan yang diperiksa, maka laporan pemeriksaan ini disebut dengan laporan tanpa pendapat (*no opinion report*). Kondisi yang menyebabkan auditor menyatakan tidak memberikan pendapat adalah: 1. Pembatasan luar biasa sifatnya terhadap ruang lingkup pemeriksaan, 2. Auditor tidak independen dengan objek pemeriksaan.

Lalu auditor diwajibkan untuk menyusun dan menyampaikan laporan hasil pemeriksaan (LHP) secara tepat waktu. Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas laporan keuangan pemerintah memuat opini, LHP atas kinerja memuat temuan,

kesimpulan, dan rekomendasi, dan LHP dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan. Tanggapan pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa, dimuat atau dilampirkan pada LHP.

Dengan demikian, tujuan adanya pemeriksaan menyangkut apa yang ingin dicapai dari pemeriksaan tersebut dengan mengidentifikasi obyek pemeriksaan dan aspek kinerja yang harus dipertimbangkan. Termasuk temuan pemeriksaan yang potensial dan unsur pelaporan yang diharapkan bisa dikembangkan oleh pemeriksa.

2.3 Pengertian *Good Governance*

Di dalam upaya mewujudkan keberhasilan perekonomian maka diperlukan suatu kondisi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang menggambarkan nilai-nilai *Good Governance* (Kepemrintahan yang baik), baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah. Di Indonesia konsep *Good Governance* sudah ada sejak tahun 1980an, namun baru mulai diperkenalkan ke publik pada tahun 1998, pascaterjadinya krisis moneter yang berdampak pada krisis kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Menurut Dwiyanto (2008: 21-22), ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik merupakan titik strategis dalam mewujudkan *good governance* di Indonesia.

Istilah *good governance* sendiri dari kata *governance*. Menurut Nugroho (2003:114), *Governance* berasal dari bahasa Latin, yakni *gubernare* yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi *Govern*, yang berarti *steer* (menyetir, mengendalikan), *direct* (mengarahkan), atau *rule* (memerintah). Penggunaan

utama istilah ini dalam bahasa Inggris adalah *to rule with authority*, atau memerintah dengan kewenangan. Tentu saja terdapat terjemahan lain sesuai dengan perkembangan zaman, mulai dari *to attend to* (1960), *to work or manage* (1967) hingga *to control the working of: to regulate* (1807). Untuk mewujudkan sebuah *good governance*, maka berikut ini adalah karakteristik dari *good governance*. UNDP mengemukakan terdapat sembilan karakteristik *good governance* (Nugroho 2003:121), yakni:

1. Partisipasi (*participation*)

Sebagai pemilik kedaulatan, setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat. Partisipasi tersebut dapat dilakukan baik secara langsung maupun melalui institusi intermediasi seperti DPRD, LSM dan sebagainya. Partisipasi yang dimaksud tidak hanya dilakukan pada saat implementasi saja, melainkan pada tahap yang menyeluruh mulai dari tahap penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Good governance dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan berdemokrasi adalah adanya penegakkan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu, langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak, perangkat kerasnya maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya.

3. Transparansi (*transparancy*)

Salah satu karakteristik *good governance* adalah keterbukaan. Karakteristik ini sesuai dengan semangat zaman yang serba terbuka akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan tersebut mencakup semua aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik sampai pada tahap evaluasi.

4. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan para stakeholders. Upaya peningkatan daya tanggap tersebut terutama ditujukan pada sektor publik yang selama ini cenderung tertutup, arogan serta berorientasi pada kekuasaan.

5. Berorientasi pada konsensus (*Consensus Orientation*)

Kegiatan bernegara, berpemerintahan dan bermasyarakat pada dasarnya adalah aktivitas politik, yang berisi dua hal utama yakni konflik dan konsensus. Di dalam *good governance*, pengambilan keputusan maupun pemecahan masalah bersama lebih diutamakan berdasarkan konsensus, yang dilanjutkan dengan kesediaan untuk konsisten melaksanakan konsensus yang telah diputuskan bersama.

6. Keadilan (*equity*)

Melalui prinsip *good governance*, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan. Akan tetapi karena kemampuan masing-masing warga berbeda-beda, maka sektor publik perlu memainkan peranan agar kesejahteraan dan keadilan dan berjalan seiring jalan.

7. Keefektivan dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*)

Agar mampu berkompetisi secara sehat dalam peraturan dunia, kegiatan ketiga domain *governance* perlu meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam setiap kegiatannya. Tekanan perlunya efektivitas dan efisiensi terutama ditujukan pada sektor publik karena sektor ini menjalankan aktivitasnya secara monopolistik. Tanpa adanya kompetisi tidak akan tercapai sebuah efisiensi.

8. Akuntabilitas (*accountability*)

Setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik. Tanggung jawab dan tanggung gugat tidak hanya diberikan kepada atasan saja melainkan juga kepada *stakeholders*, yakni masyarakat luas. Secara teoritis, akuntabilitas itu sendiri dapat dibedakan menjadi lima macam (Jabbra dan Dwivedi dalam Kagungan 2005: 32): a) Akuntabilitas organisasional/administratif; b) Akuntabilitas legal; c) Akuntabilitas politik; d) Akuntabilitas profesional; e) Akuntabilitas moral.

9. Visi strategis (*strategic vision*)

Di era yang berubah secara dinamis seperti sekarang ini, setiap domain *good governance* perlu memiliki visi yang strategis. Tanpa adanya visi semacam itu, maka suatu bangsa dan negara akan mengalami ketertinggalan. Visi itu sendiri dapat dibedakan menjadi visi jangka panjang antara 20 sampai 25 tahun, serta visi jangka pendek sekitar lima tahun.

Prinsip utama unsur Good Governance, yakni:

1. Akuntabilitas (pertanggungjawaban politik), terdiri dari:

Pertanggungjawaban publik, yakni adanya pembatasan dan pertanggungjawaban tugas yang jelas. Akuntabilitas merujuk pada

pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, privat, maupun organisasi kemasyarakatan. Khusus dalam birokrasi, akuntabilitas merupakan upaya menciptakan sistem pemantauan dan mengontrol kinerja kualitas, inefisiensi, dan perusakan sumber daya, serta transparansi manajemen keuangan, pengadaan, akunting, dari pengumpulan sumber daya.

2. Transparansi (keterbukaan) dapat dilihat dari tiga aspek: (1) Adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, (2) Adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, (3) Berlakunya prinsip check and balance antarlembaga eksekutif dan legislatif. Tujuan transparansi yaitu membangun rasa saling percaya antara pemerintah dengan publik di mana pemerintah harus memberi informasi akurat bagi publik yang membutuhkan. Terutama informasi yang handal berkaitan masalah hukum, peraturan, dan hasil-hasil yang dicapai dalam proses pemerintahan; adanya mekanisme yang memungkinkan masyarakat mengakses informasi yang relevan.
3. Partisipasi (melibatkan masyarakat terutama aspirasinya) dalam pengambilan kebijakan atau formulasi rencana yang dibuat pemerintah, juga dilihat pada keterlibatan masyarakat dalam implementasi berbagai kebijakan dan rencana pemerintah, termasuk pengawasan dan evaluasi.
4. Supremasi hukum aparat birokrasi, berarti ada kejelasan dan prediktabilitas birokrasi terhadap sektor swasta; dan dari segi masyarakat sipil berarti ada kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak warga negara dalam menegakkan pertanggungjawaban pemerintah.

(Sedarmayanti, 2009:289)

Berdasarkan penjelasan di atas, konsep *good governance* adalah sebuah konsep penyelenggaraan pemerintahan yang ideal dengan mengedepankan nilai-nilai di dalam khususnya tiga pilar utama yaitu nilai transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2.4 Pengertian Transparansi

Informasi merupakan suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai hal terkait kinerja pemerintah khususnya pada kegiatan pengelolaan keuangan. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat. Keterbukaan akses informasi bagi publik di sisi lain juga dapat menjadi salah satu alat penunjang kontrol masyarakat atas kinerja pemerintah ataupun unit-unit lainnya. Di samping itu, adanya keterbukaan memperoleh informasi juga dapat menjadikan aktor pertahanan yaitu pemerintah menjadi lebih profesional selalu bertindak dengan berdasarkan hukum. Keterbukaan informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan juga merupakan salah satu wujud komitmen pemerintah dalam melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* dan demokratisasi pemerintahan, di mana salah satu butir di antara butir-butir *good governance* adalah adanya keterbukaan pemerintah (*transparancy*) kepada masyarakat.

Sehingga tidak dapat dipungkiri di era Reformasi nilai Transparansi mutlak untuk dilaksanakan guna mempermudah akses informasi bagi kepentingan publik.

Bahkan sampai ditetapkan nya PBB melalui resolusi 59 ayat 1 Tahun 1946 dan *Internasional Covenant on Civil and Political Rights* 1966 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB pasal 19 yang menegaskan bahwa, hak atas informasi merupakan hak asasi dan hak konstitusional sehingga wajib dilindungi oleh negara (Handout Herwan Parwiyanto, Kaidah Transparansi dan Kepentingan Umum).

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor menurut (Nugroho, 2003:122).

Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses *stakeholders* terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan publik, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan (Dwiyanto: 2008:223). Urgensi transparansi pun dipertegas pula oleh Mr. Oroh dalam (Suranto, 2005:2) bahwasanya tanpa transparansi, keterbukaan dan tanggungjawab, tidak akan ada pemerintahan yang baik, dan tanpa pemerintahan yang baik demokrasi berada dalam bahaya.

Transparansi merupakan konsep yang dekat dengan istilah informasi. Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, maka akan mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan publik. Masyarakat secara mudah dapat menentukan apakah akan memberikan dukungan kepada pemerintah, atau sebaliknya, kritik dan protes perlu dilakukan

agar pemerintah lebih berpihak kepada kepentingan publik. Lebih dari itu, hak untuk memperoleh informasi adalah hak asasi dari setiap warga negara agar dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintah secara tepat (Dwiyanto: 2008:224).

Kristiansen (dalam Kumorotomo, 2008:3) juga menambahkan bahwa transparansi akan menunjang empat hal yang mendasar, yakni: (1)Meningkatnya tanggungjawab para perumus kebijakan terhadap rakyat sehingga kontrol terhadap para politisi dan dan birokrat akan berjalan lebih efektif; (2)Memungkinkan berfungsinya sistem kawal dan imbang (*checks and balances*) sehingga mencegah adanya monopoli kekuasaan oleh para birokrat; (3)Mengurangi banyaknya kasus korupsi; dan (4)Meningkatkan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dari pendapat-pendapat di atas mengenai transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi-informasi yang dibutuhkan oleh publik atas hasil kinerja mereka.

2.5 Pengertian Akuntabilitas

Akuntabilitas menunjuk pada suatu lembaga tentang *check and balance* dalam sistem administrasi. Akuntabilitas berarti menyelenggarakan penghitungan terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Dengan demikian, akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Pengertian akuntabilitas menurut Hary dalam Widodo (2001: 26) akuntabilitas (*accountability*) merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan di mana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara illegal. Dalam perkembangannya, akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat pertanggungjawaban dalam hal efisiensi keuangan. Usaha-usaha ini untuk melihat dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau tidak efisien atau ada prosedur yang tidak diperlukan.

Sedangkan menurut Caiden dalam Puspitasari (2006: 31), akuntabilitas adalah:

“ Kewajiban untuk mempertanggungjawabkan, melaporkan, menjelaskan, memberi alasan, menjawab, memikul tanggung jawab dan kewajiban, memberikan perhitungan dan tunduk kepada penilaian (*judgement*) dari luar”.

Berdasarkan definisi-definisi di atas akuntabilitas merupakan kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Sedangkan dari sisi keuangan negara, akuntabilitas diartikan sebagai pertanggung jawaban atas pengelolaan keuangan negara kepada publik.

2.6 Tinjauan mengenai Reformasi Birokrasi

2.6.1 Pengertian Reformasi Birokrasi

Reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, dan komprehensif, yang ditujukan sebagai salah satu mewujudkan tata pemerintahan yang baik sering disebut *Good Governance* dengan mengedepankan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintah. Birokrasi adalah sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan pegawai negeri berdasarkan peraturan undang-undang (Sedarmayanti, 2009:67). Kemudian menurut (Zauhar, 2007:56) bahwa reformasi pada dasarnya merupakan suatu gerakan yang menjadikan administrasi sebagai instrumen yang lebih baik dalam mencapai tujuan umum masyarakat.

Sedangkan pengertian birokrasi Menurut Blau dan Meyer dalam (Said, 2007:1) adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis teratur pekerjaan dari banyak anggota organisasi. Pendapat lain menyatakan bahwa, birokrasi adalah suatu tipe ideal, karena itu dalam bentuk yang murni memang tak berwujud dalam suatu masyarakat, karena organisasi formal yang terwujud dalam masyarakat hanya mendekati tipe ideal dalam derajat berlainan satu sama lain (Weber, 2007:68 , dalam Sedarmayanti)

Dari dua kata tersebut Reformasi Birokrasi dirumuskan sebagai adalah upaya mewujudkan pemerintahan yang baik, secara ontologis perubahan paradigma government menuju *governance* berwujud pada pergeseran pola pikir yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik, melalui perubahan terkait hal-hal di bawah ini (Sedarmayanti, 2009:71) yakni:

1. Perubahan cara berpikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak)
2. Perubahan penguasa menjadi pelayan
3. Mendahulukan peranan daripada wewenang
4. Tidak berpikir hasil produksi tetapi hasil akhir
5. Perubahan manajemen kinerja
6. Pantau percontohan reformasi birokrasi, mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, transparan dan profesional, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas peneliti menarik kesimpulan bahwa Reformasi Birokrasi merupakan upaya untuk memperbaiki kualitas birokrasi dengan berbagai perubahan-perubahan yang diharapkan mampu memberikan kinerja yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

2.6.2 Visi dan Misi Reformasi Birokrasi:

- a. Visi Reformasi: Terwujudnya pemerintahan yang amanah atau terwujudnya pemerintahan yang baik.
- b. Misi Reformasi: Mengembalikan cita dan citra birokrasi pemerintahan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat serta dapat menjadi suri tauladan dan masyarakat dalam menjalani kehidupan sehari-hari.

2.6.3 Tujuan dan Sasaran Reformasi Birokrasi

Tujuan reformasi birokrasi secara umum yakni mewujudkan pemerintahan yang baik, didukung oleh penyelenggara yang profesional, bebas KKN, dan

meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga tercapai pelayanan prima. Dengan sasaran antara lain: (1) Terwujudnya birokrasi profesional, netral, dan sejahtera, mampu menempatkan diri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat guna mewujudkan pelayanan masyarakat yang lebih baik, (2) Terwujudnya kelembagaan pemerintah yang proporsional, flexibel, efektif, efisien di lingkungan pemerintah pusat dan daerah, (3) Terwujudnya ketatalaksanaan (pelayanan publik) yang lebih cepat, tidak berbelit, mudah, dan sesuai kebutuhan masyarakat.

2.6.4 Aspek-aspek yang utama dalam membangun birokrasi

Dalam rangka mencapai nilai-nilai *Good Governanve* melalui agenda Reformasi Birokrasi ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mengimplementasikan agenda tersebut agar pencapaiannya sesuai dengan yang diharapkan. Hal-hal tersebut antara lain, adalah:

1. Membangun visi birokrasi

Harus dilakukan melalui proses internalisasi/institusionalisasi muali tingkat naional sampai tingkat kabupaten/kota, sehingga para elit birokrasi memiliki kesatuan tujuan, niat , dan komitmen bersama membangun Negara Kesatuan Republik Indondesias (NKRI).

2. Membangun manusia birokrasi

Aspek strategis pertama yang harus dibenahi kualitas kepemimpinan birokrasi, melalui perkembangan kepemimpinan, investasi paling bernilai dalam setiap institusi.

3. Membangun sistem birokrasi

Tiga aspek strategis yang harus dibenahi:

- a. Pembebanan struktur,
- b. Menerapkan strategi yang tepat,
- c. Pembenahan budaya organisasi,

4. Membangun lingkungan birokrasi

Organisasi publik disarankan memperhitungkan pengaruh lingkungan: hukum, ekonomi, sosial budaya dan teknologi.

(Sedarmayanti, 2007:74-75)

2.7 Tinjauan mengenai Lembaga Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK)

2.7.1 Sejarah Lembaga Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK)

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Berdasarkan amanat UUD Tahun 1945 tersebut telah dikeluarkan Surat Penetapan Pemerintah No.11/OEM tanggal 28 Desember 1946 tentang pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan, pada tanggal 1 Januari 1947 yang berkedudukan sementara di kota Magelang. Pada waktu itu Badan Pemeriksa Keuangan hanya mempunyai 9 orang pegawai dan sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan pertama adalah R. Soerasno. Untuk memulai tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan dengan suratnya tanggal 12 April 1947 No.94-1 telah mengumumkan kepada semua instansi di Wilayah Republik Indonesia mengenai tugas dan kewajibannya dalam memeriksa tanggung jawab

tentang Keuangan Negara, untuk sementara masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang dulu berlaku bagi pelaksanaan tugas *Algemene Rekenkamer* (Badan Pemeriksa Keuangan Hindia Belanda, yaitu ICW dan IAR.

Meskipun Badan Pemeriksa Keuangan berubah-ubah menjadi Dewan Pengawas Keuangan RIS berdasarkan konstitusi RIS Dewan Pengawas Keuangan RI (UUDS 1950), kemudian kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Undang Undang Dasar 1945, namun landasan pelaksanaan kegiatannya masih tetap menggunakan ICW dan IAR.

Dalam amanat-amanat Presiden yaitu Deklarasi Ekonomi dan Ambeg Parama Arta, dan di dalam Ketetapan MPRS No. 11/MPRS/1960 serta resolusi MPRS No. 1/Res/MPRS/1963 telah dikemukakan keinginan-keinginan untuk menyempurnakan Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga dapat menjadi alat kontrol yang efektif. Untuk mencapai tujuan itu maka pada tanggal 12 Oktober 1963, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 7 Tahun 1963 (LN No. 195 Tahun 1963) yang kemudian diganti dengan Undang-Undang (PERPU) No. 6 Tahun 1964 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Gaya Baru.

Untuk mengganti PERPU tersebut, dikeluarkanlah UU No. 17 Tahun 1965 yang antara lain menetapkan bahwa Presiden, sebagai Pemimpin Besar Revolusi pemegang kekuasaan pemeriksaan dan penelitian tertinggi atas penyusunan dan pengurusan Keuangan Negara. Ketua dan Wakil Ketua BPK RI berkedudukan masing-masing sebagai Menteri Koordinator dan Menteri. Akhirnya oleh MPRS dengan Ketetapan No.X/MPRS/1966 Kedudukan BPK RI dikembalikan pada

posisi dan fungsi semula sebagai Lembaga Tinggi Negara. Sehingga UU yang mendasari tugas BPK RI perlu diubah dan akhirnya baru direalisasikan pada Tahun 1973 dengan UU No. 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam era Reformasi sekarang ini, Badan Pemeriksa Keuangan telah mendapatkan dukungan konstitusional dari MPR RI dalam Sidang Tahunan Tahun 2002 yang memperkuat kedudukan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang Keuangan Negara, yaitu dengan dikeluarkannya TAP MPR No.VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional. Selanjutnya diperkokoh kembali dengan dikeluarkannya Undang-Undang terbaru mengenai pada Lembaga Badan Pemeriksaan Keuangan yaitu pada Undang-Undang No.15 tahun 2006. (www.bpk.go.id, diakses 20 september 2009).

Untuk lebih memantapkan tugas BPK RI, ketentuan yang mengatur BPK RI dalam UUD Tahun 1945 telah diamandemen. Sebelum amandemen BPK RI hanya diatur dalam satu ayat (pasal 23 ayat 5) kemudian dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat. Dan kemudian untuk menunjang tugasnya, BPK RI didukung dengan seperangkat Undang-Undang di bidang Keuangan Negara, yaitu;

UU No.17 Tahun 2003 Tentang keuangan Negara UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Negara.

Badan Pemeriksa Keuangan perlu melakukan Reformasi Birokrasi karena beberapa alasan :

1. Peran strategis BPK dalam mewujudkan tata kelola yang baik dalam pengelolaan keuangan negara;
2. Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap keterbukaan dan akuntabilitas BPK mengenai proses, hasil, dan tindak lanjut pemeriksaan yang telah dilakukan;
3. Masih banyaknya mis-persepsi dari masyarakat, *stakeholder*, *auditee*, *low inforcement*, dan kalangan *influencer* terhadap tugas pokok dan fungsi BPK;
4. Rendahnya tingkat *awareness* masyarakat terhadap BPK dan rendahnya partisipasi dalam melaporkan dugaan tindak penyalahgunaan keuangan negara;
5. Meningkatkan kualitas Sumber Daya BPK menuju BPK yang modern, profesional dan berintegritas;
6. Dorongan untuk melakukan efisiensi dan efektifitas penggunaan anggaran BPK untuk pencapaian dan peningkatan kinerja melalui penerapan anggaran berbasis kinerja dan perbaikan sistem remunerasi;
7. Meningkatkan kemampuan dan kualitas pemeriksaan menuju *internasional best practices* melalui hubungan dan kerjasama bilateral maupun multilateral

yang lebih intensip dengan BPK negara lain. (www.bpk.go.id, Selayang Pandang Reformasi Birokrasi BPK RI, diakses 20 November 2009).

Dalam pasal 23 (5) Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara didirikan suatu lembaga yaitu BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), yang bertanggung jawab untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara (Kansil, 86:2003). Kemudian dalam UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, ditegaskan pula tugas dan wewenang BPK untuk memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang Keuangan Negara, memeriksa semua pelaksanaan APBN, dan berwenang untuk meminta keterangan berkenaan dengan tugas yang diembannya. Di sinilah peran BPK untuk senantiasa melaporkan hasil auditnya kepada lembaga yang kompeten untuk pemberantasan korupsi. Validitas data BPK dapat dijadikan data awal bagi penegak hukum untuk melakukan penyidikan atas indikasi korupsi yang dilaporkan. Laporan BPK yang akurat juga akan menjadi alat bukti dalam pengadilan. Bukti peran BPK cukup berpengaruh besar terhadap proses penindakan kasus-kasus korupsi yaitu banyak proses hukum akan terhambat jika hasil audit BPK tidak kunjung selesai. Di bawah ini akan dijelaskan secara lebih rinci mengenai kedudukan BPK hingga nilai-nilai dasar yang menjadi acuan bagi BPK untuk bekerja.

2.7.2 Visi dan Misi BPK RI

a. Visi:

Menjadi lembaga pemeriksa keuangan negara yang bebas, mandiri, dan profesional serta berperan aktif dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan.

b. Misi:

Memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam rangka mendorong terwujudnya akuntabilitas dan transparansi keuangan negara, serta berperan aktif dalam mewujudkan pemerintah yang baik, bersih, dan transparan. sesuai dengan SK BPK RI No. 10/SK/VIII.3/8/2005 tentang Rencana Strategi BPK TA 2006 s.d 2010.

2.7.3 Kedudukan BPK

a) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah badan yang memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara yang dalam pelaksanaan tugasnya bebas dan mandiri serta tidak berdiri di atas pemerintahan.

b) BPK merupakan lembaga tinggi negara yang berwenang untuk mengawasi semua kekayaan negara yang mencakup pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, dan lembaga negara lainnya. BPK berkedudukan di Jakarta dan memiliki perwakilan di provinsi.

2.7.4 Tugas dan Wewenang BPK

- a) Memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara. Hasil pemeriksaan itu diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya.
- b) Badan Pemeriksa Keuangan memeriksa semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- c) Pelaksanaan pemeriksaan dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang.

2.7.5 Keanggotaan BPK

- a) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- b) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

2.7.6 Tujuan Strategis

1. Mewujudkan BPK sebagai lembaga pemeriksa keuangan negara yang independen dan profesional

BPK mengedepankan nilai-nilai independensi dan profesionalisme dalam semua aspek tugasnya menuju terwujudnya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara.

2. Memenuhi semua kebutuhan dan harapan pemilik kepentingan

BPK bertujuan memenuhi kebutuhan dan harapan pemilik kepentingan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan masyarakat pada umumnya dengan menyediakan informasi yang akurat dan tepat waktu kepada pemilik kepentingan atas penggunaan, pengelolaan, keefektifan, dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara.

3. Mewujudkan BPK sebagai pusat regulator di bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara

BPK bertujuan menjadi pusat pengaturan di bidang pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang berkekuatan hukum mengikat, yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi BPK sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

4. Mendorong terwujudnya tata kelola yang baik atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara

BPK bertujuan untuk mendorong peningkatan pengelolaan keuangan negara dengan menetapkan standar yang efektif, mengidentifikasi penyimpangan, meningkatkan sistem pengendalian intern, menyampaikan temuan dan rekomendasi kepada pemilik kepentingan, dan menilai efektivitas tindak lanjut hasil pemeriksaan.

2.7.7 Nilai-Nilai Dasar

1. Independensi

BPK RI adalah lembaga negara yang independen di bidang organisasi, legislasi, dan anggaran serta bebas dari pengaruh lembaga negara lainnya.

2. Integritas

BPK RI menjunjung tinggi integritas dengan mewajibkan setiap pemeriksa dalam melaksanakan tugasnya, menjunjung tinggi Kode Etik Pemeriksa dan Standar Perilaku Profesional

3. Profesionalisme

BPK RI melaksanakan tugas sesuai dengan standar profesionalisme pemeriksaan keuangan negara, kode etik, dan nilai-nilai kelembagaan organisasi.

Sehingga peneliti menyimpulkan mengenai lembaga Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan UUD 1945 memberikan posisi yang sangat tinggi pada BPK sebagai suatu lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Tugas BPK adalah untuk memelihara transparansi dan akuntabilitas seluruh aspek keuangan negara.

2.5.6 Kerangka Pikir

Pasca reformasi pada tahun 1999, Pemerintah Indonesia berupaya memperbaiki sistem pemerintahan Indonesia dari segala aspek melalui agenda reformasi di berbagai bidang dalam upaya mengembalikan kepercayaan rakyat terhadap kinerja pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Tidak terkecuali bidang keuangan pun menjadi salah satu sasaran utama agenda reformasi. Rangkaian Undang-Undang dikeluarkan untuk mendukung perbaikan pengelolaan keuangan mulai dari Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, kemudian terakhir dikeluarkannya Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang BPK sebagai pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1973.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang BPK merupakan tindak lanjut dari keputusan sebelumnya oleh MPR RI melalui TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan BPK-RI sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan professional. Mengingat BPK di masa Orde Baru jauh dari nilai independen yang bebas dari pengaruh atau tekanan dari berbagai pihak. Lembaga eksekutif dinilai sangat mengontrol kinerja BPK baik dari segi organisasi (kelembagaan), personil dan anggaran. Objek pemeriksaannya pun dibatasi dan isi laporan pemeriksaannya tidak boleh mengganggu stabilitas nasional.

Pemulihan independensi lembaga BPK dalam rangkaian kegiatan pemeriksaan dan pengelolaan keuangan negara sangat diperlukan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Dengan pemulihan independensi BPK harapan tekanan dan pengaruh dari berbagai pihak yang memiliki kepentingan dengan hasil pemeriksaan tidak menghambat Lembaga BPK dalam menjalankan fungsinya.

Gambar 1:
Bagan Kerangka Pikir



