

BAB 3

KEBIJAKAN BPK-RI PASCA REFORMASI BIROKRASI

3.1 Urgensi Reformasi Birokrasi

Badan Pemeriksa Keuangan dibentuk berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 dengan tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan menyerahkan hasilnya kepada lembaga legislatif (DPR/DPRD). Hal itu dimaksudkan untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara sebagai pilar utama demokratisasi ekonomi dan politik yang sesungguhnya. BPK-RI memeriksa semua asal usul dan besarnya penerimaan negara dari manapun sumbernya serta memeriksa dimana uang negara itu disimpan dan bagaimana penggunaannya. Keuangan negara di Indonesia bukan saja tercermin pada APBN dan APBD, tetapi juga pada kegiatan BUMN dan BUMD, yayasan, dana pensiun maupun perusahaan yang terkait dengan kedinasan. Bahkan, keuangan negara juga mencakup bantuan atau subsidi kepada lembaga sosial milik swasta.

Setelah memasuki era reformasi, terdapat beberapa perubahan lingkungan eksternal yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Perubahan tersebut antara lain: (1) meningkatnya kesadaran masyarakat untuk memiliki pemerintahan yang bersih, akuntabel dan transparan dalam mengelola keuangan negara; (2) perbaikan tata kelola keuangan negara yang tercermin dalam paket tiga undang-undang di bidang keuangan negara pada tahun 2003-2004, yaitu UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004 dan UU No. 15 Tahun 2004; (3) munculnya kewajiban Pemerintah Pusat dan Daerah untuk menyusun laporan keuangan sebagai wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah; (4) pemberian otonomi kepada daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah dan keuangan pemerintah pusat, yang menyebabkan pengelolaan keuangan negara yang sebelumnya terpusat di ibu kota negara menjadi tersebar di masing-masing provinsi dan kabupaten/kota; dan (5) keluarnya UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK-RI. Perubahan-perubahan tersebut sangat mempengaruhi posisi BPK-RI sebagai satu-satunya lembaga yang bertanggung jawab untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Untuk mengadaptasi perubahan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, BPK-RI

menyusun Rencana Strategis Periode 2006-2010 yang merupakan titik tolak konsep reformasi yang dilakukan di lingkungan BPK-RI yang diharapkan berdampak secara internal maupun eksternal.

Bergabungnya BPK-RI dalam forum Reformasi Birokrasi bersama Departemen Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi, Mahkamah Agung dan Kementerian Negara Pemberdayaan Aparatur Negara pada bulan Oktober 2006, merupakan jalan dalam mempercepat penyusunan dan pelaksanaan program reformasi birokrasi di BPK-RI sebagai langkah mewujudkan rencana-rencana strategis yang telah dituangkan dalam Renstra BPK-RI tersebut.

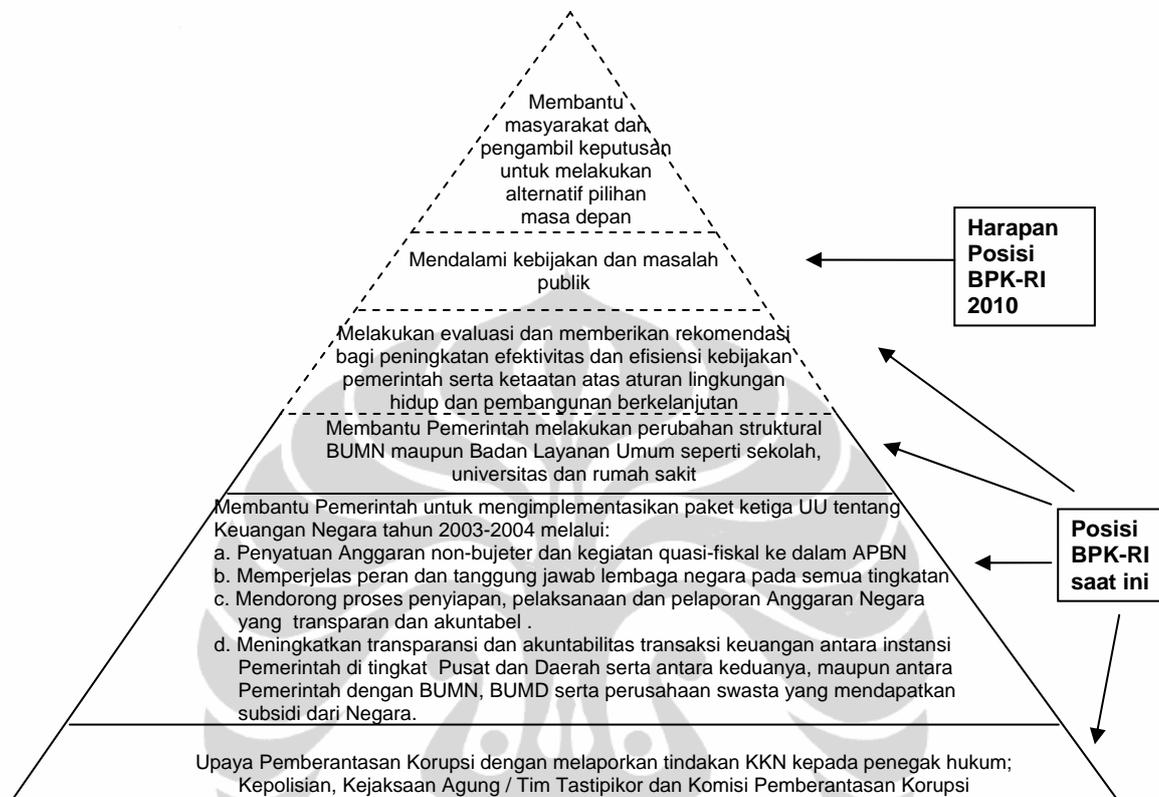
BPK-RI merasa perlu untuk melakukan reformasi birokrasi karena beberapa alasan, yaitu:

- a. Peran strategis BPK-RI dalam mewujudkan tata kelola yang baik dalam pengelolaan keuangan negara;
- b. Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap keterbukaan dan akuntabilitas BPK-RI mengenai proses, hasil dan tindak lanjut pemeriksaan yang telah dilakukan;
- c. Masih banyaknya mis-persepsi dari masyarakat, *stakeholder*, *auditee*, *law enforcement*, dan kalangan *influencer* terhadap tugas pokok dan fungsi BPK-RI;
- d. Meningkatkan kualitas sumber daya menuju BPK-RI yang modern, profesional dan berintegritas;
- e. Dorongan untuk melakukan efisiensi dan efektifitas penggunaan anggaran BPK-RI untuk pencapaian dan peningkatan kinerja melalui penerapan anggaran berbasis kinerja dan perbaikan sistem remunerasi;
- f. Meningkatkan kemampuan dan kualitas pemeriksaan menuju *international best practices* melalui hubungan dan kerjasama bilateral maupun multilateral yang lebih intensif dengan badan pemeriksa keuangan negara lain.

3.2 Peranan BPK-RI Masa Kini dan Masa Datang

Tujuan Reformasi Birokrasi di BPK-RI adalah untuk membangun, menata ulang, menyempurnakan, membina, dan menertibkan birokrasi institusional agar mampu dan komunikatif dalam menjalankan peranan dan fungsinya. Dengan

Reformasi Birokrasi tersebut diharapkan BPK-RI mempunyai peran yang semakin besar dalam mewujudkan *good governance* di Indonesia seperti terlihat dalam gambar 3.1 berikut ini.



Gambar 3.1 Peranan BPK-RI di Masa Kini dan Masa Datang

Sumber: Laporan Pencapaian Program Reformasi Birokrasi BPK-RI (2009)

Selama tahun 2006-2009, peran yang telah dijalankan BPK-RI seperti terlihat dalam empat lapis bawah Gambar 3.1, yaitu: (1) meningkatkan kegiatan dalam membantu upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme dengan melaporkan temuan yang mengandung dugaan kriminal kepada penegak hukum; (2) membantu Pemerintah untuk mengimplementasikan paket ketiga undang-undang tentang keuangan negara tahun 2003-2004 melalui peningkatan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara dengan meningkatkan kualitas pemeriksaan dan semakin memperluas objek pemeriksaan, (3) membantu Pemerintah untuk melakukan reformasi institusional, termasuk restrukturalisasi BUMN dan badan pelayanan umum seperti sekolah, universitas dan rumah sakit, serta (4) melakukan evaluasi dan memberikan rekomendasi bagi peningkatan efektivitas dan efisiensi kebijakan pemerintah serta ketaatan atas aturan

lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan. Kemudian, secara bertahap BPK-RI akan meningkatkan peran menuju kedua lapis atas, yaitu mendalami kebijakan dan masalah publik serta membantu masyarakat dan pengambil keputusan untuk melakukan alternatif pilihan masa depan. Peningkatan peran ini dilakukan dengan cara meningkatkan kemampuan pemeriksaan kinerja guna menilai efisiensi, nilai ekonomi maupun efektifitas kegiatan instansi pemerintah.

3.3 Ruang Lingkup Reformasi Birokrasi

Reformasi yang dilakukan oleh BPK-RI meliputi empat bidang yaitu: kelembagaan, sumber daya manusia, proses bisnis serta sarana dan prasarana (BPK-RI, 2008b). Uraian mengenai masing-masing bidang dan capaian yang dilakukan setelah reformasi birokrasi adalah sebagai berikut:

a. Reformasi di Bidang Kelembagaan

Meliputi reformasi terhadap peraturan perundang-undangan dalam rangka memenuhi amanat konstitusi, penyempurnaan struktur organisasi dan tata kerja BPK-RI serta pelaksana BPK-RI, peningkatan hubungan dan kerja sama dengan pemangku kepentingan, serta program *public awareness* untuk mengkomunikasikan kegiatan dan hasil pemeriksaan BPK-RI melalui berbagai saluran komunikasi dan publikasi.

b. Reformasi di Bidang Proses Bisnis

Merupakan prasyarat mutlak bagi lembaga BPK-RI agar dapat melaksanakan fungsi utama pemeriksaan yang terintergrasi dengan fungsi penunjang dan pendukung untuk memenuhi mandat konstitusi, visi dan misi, serta tujuan strategis. Proses bisnis yang ada saat ini telah disesuaikan dengan perubahan peraturan perundang-undangan, struktur organisasi, geografis wilayah dan teknologi pendukung.

Secara garis besar, proses bisnis dalam lingkungan BPK-RI dimulai dari penyusunan Rencana Kerja Pemeriksaan (RKP) pada tingkat lembaga yang diikuti dengan perencanaan pemeriksaan, pelaksanaan pemeriksaan, pelaporan hasil pemeriksaan, pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan, sampai dengan evaluasi pemeriksaan. Karena bisnis utama BPK-RI adalah bidang pemeriksaan, semua proses kegiatan penunjang dan pendukung

diarahkan untuk terintegrasi dan sepenuhnya sejalan dengan kebutuhan dan strategi pemeriksaan.

- c. Reformasi di Bidang Pengelolaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia
Bertujuan untuk melakukan pembenahan pengelolaan SDM dengan meletakkan kerangka dasar bagi implementasi Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia terpadu berbasis kompetensi yang dijabarkan dari visi, misi serta strategi BPK-RI.

Dalam pengembangan SDM tersebut, BPK-RI telah memiliki rancang bangun pengelolaan SDM yang mencakup analisis jabatan, manajemen karier, standar kompetensi, evaluasi jabatan, remunerasi, rekrutmen pegawai, *assessment center*, dan profiling kompetensi. BPK-RI terus mengembangkan sumber daya manusianya baik secara kualitas maupun kuantitas.

- d. Reformasi di Bidang Perbaikan Sarana dan Prasarana

Reformasi ini bertujuan untuk menjamin tercapainya tujuan penguatan kapasitas institusional BPK-RI. Pemanfaatan teknologi informasi dengan menyusun aplikasi untuk kegiatan utama di BPK-RI (perencanaan, pemeriksaan, personel dan keuangan), networking, dan dukungan hardware merupakan salah satu program modernisasi peralatan kerja. Penyediaan fasilitas sarana dan prasarana diikuti dengan penyusunan standarisasi dan *Standard Operating Procedure* (SOP) pengadaan dan pemanfaatan fasilitas kerja. Selain itu, peningkatan fasilitas pendukung melalui pembangunan dan renovasi gedung kantor dan ruang kerja, serta peningkatan keamanan dan kenyamanan serja telah dilakukan untuk mendukung produktifitas dan kinerja pegawai.

3.5 Kebijakan Program Beasiswa BPK-RI

Dalam rangka menghadapi tantangan global dan perubahan dalam lingkungan pemeriksaan, BPK-RI memberikan prioritas yang tinggi terhadap pengembangan sumber daya manusia. Hal ini juga sejalan dengan Rencana Strategis BPK-RI 2006-2010, dimana BPK-RI mempunyai rencana untuk melaksanakan program pengembangan sumber daya manusia dengan menyediakan pelatihan-pelatihan dan kesempatan pengembangan sumber daya

manusia lainnya, baik di dalam maupun di luar negeri, termasuk ke *Supreme Audit Institution* (SAI) negara lain melalui program *secondment*. Peningkatan kemampuan sumber daya manusia ini juga disesuaikan dengan kompetensi yang dibutuhkan BPK-RI untuk menjawab tantangan serta peran BPK-RI di masa yang akan datang (BPK-RI, 2008c).

Selama tahun 2004-2009, BPK-RI telah mengirim 117 pegawai untuk magang dan *shortcourse* di luar negeri, pegawai yang melanjutkan pendidikan melalui beasiswa dari BPK maupun non BPK sebanyak 44 pegawai untuk jenjang Diploma IV, 259 pegawai untuk jenjang S2 dalam negeri, 84 pegawai untuk S2 luar negeri dan satu orang pegawai mengikuti program doktor. BPK-RI juga telah memiliki 12 pemeriksa bersertifikat *Certified Information System Auditor* (CISA), 36 pemeriksa bersertifikat *Certified Fraud Examiner* (CFE) dan 14 pemeriksa bersertifikat *Certified Internal Auditor* (CIA) yang merupakan sertifikasi bidang pemeriksaan yang diakui secara internasional.

Untuk mendukung kelanjutan program pengembangan sumber daya manusia tersebut, Biro SDM dengan dukungan dana dari kegiatan STAR-SDP (Loan 2127-INO (SF)) yang tercantum dalam DIPA BPK-RI Tahun 2008 s.d. 2010, menyelenggarakan Program Beasiswa Master di Dalam Negeri dan Luar Negeri untuk Pegawai BPK-RI. Program ini memberikan kesempatan pada 90 orang pegawai BPK-RI yang lolos seleksi untuk mengikuti program pasca sarjana (S2) dalam negeri dan lima orang pegawai BPK-RI untuk mengikuti program S2 di luar negeri. Adapun program studi yang diikuti oleh peserta program pasca sarjana dalam negeri adalah manajemen, kebijakan publik, hukum, teknologi informasi dan penilaian asset. Program studi untuk program pasca sarjana luar negeri adalah *forensic accounting*.

Pemilihan program studi tersebut telah disesuaikan dengan kompetensi yang dibutuhkan oleh BPK-RI di masa yang akan datang. Alasan pemilihan masing-masing program studi, khususnya program pasca sarjana dalam negeri, adalah sebagai berikut:

a. Program Studi Magister Manajemen

BPK-RI memilih program studi manajemen, khususnya manajemen strategi dan manajemen sumber daya manusia karena kedua kompetensi di bidang manajemen tersebut memang sedang dibutuhkan dalam hal:

- Kompetensi manajemen strategi untuk mendukung pengembangan Sistem Manajemen Kinerja (SIMAK) BPK-RI yang saat ini sedang dalam tahap implementasi sekaligus penyempurnaan guna menilai dengan tepat kinerja seluruh satuan kerja di lingkungan BPK-RI dengan menggunakan pendekatan *balanced scorecard*. Selain itu kompetensi manajemen strategi ini juga diperlukan oleh BPK-RI dalam proses penyusunan Rencana Strategis Tahun 2011-2015 dan membantu mewujudkan BPK-RI menjadi suatu organisasi yang fokus terhadap strategi (*strategic focused organization*).
- Kompetensi manajemen SDM diperlukan untuk mendukung reformasi birokrasi bidang sumber daya manusia yang sedang dilakukan BPK-RI dengan membantu mengimplementasikan *blue print* pengelolaan SDM yang telah disusun, yang mencakup analisis jabatan, manajemen karier, standar kompetensi, evaluasi jabatan, remunerasi, rekrutmen pegawai, *assessment* pegawai dan *profiling* kompetensi.

b. Program Studi Magister Kebijakan Publik

Pemilihan program studi ini sejalan dengan kebutuhan kompetensi BPK-RI guna mendukung peran BPK-RI di masa mendatang yang telah dinyatakan dalam gambar 3.1. Dalam gambar tersebut telah dijelaskan bahwa harapan peran BPK-RI di tahun 2010 dan beberapa tahun ke depan adalah mendalami kebijakan dan masalah publik serta membantu masyarakat dan pengambil keputusan untuk melakukan alternatif pilihan masa depan. Peningkatan peran ini dilakukan dengan cara meningkatkan kemampuan pemeriksaan kinerja guna menilai efisiensi, nilai ekonomi maupun efektifitas kegiatan instansi pemerintah. Lulusan program studi kebijakan publik ini diharapkan dapat menyumbangkan kompetensinya terutama dalam hal membantu penyusunan pedoman pemeriksaan kinerja sesuai *international best practices*, melakukan analisa kebijakan publik dan menilai efektivitas kebijakan publik.

c. Program Studi Penilaian Aset

Kompetensi di bidang penilaian aset ini sangat diperlukan BPK-RI untuk mendukung pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu, terutama dalam hal penilaian kewajaran aset, misalnya pada saat terjadi penjualan ataupun tukar guling aset serta penilaian kewajaran aset pada saat audit atas penyusunan neraca awal.

d. Program Studi Magister Hukum

Bidang hukum merupakan fungsi pendukung yang sangat diperlukan untuk pelaksanaan tugas pemeriksaan maupun untuk penguatan kelembagaan BPK-RI. Beberapa capaian dan kegiatan dukungan hukum terkait tugas pemeriksaan BPK-RI selama lima tahun terakhir antara lain adalah: (1) melakukan penelaahan aspek hukum atas laporan hasil pemeriksaan BPK yang mengandung unsur pidana, agar dapat ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum secara cepat dan tepat, (2) menyusun peraturan di bidang pemeriksaan keuangan negara sebagai aktualisasi sasaran strategis BPK sebagai pusat regulator, (3) melakukan analisis hukum (*legal review*), antara lain tentang berbagai kondisi yang menghambat pemeriksaan BPK, seperti analisis hukum atas kewenangan BPK untuk memeriksa biaya perkara Mahkamah Agung dan analisis hukum atas kewenangan konstitusional BPK untuk memeriksa perpajakan, (4) memberikan advokasi hukum berupa litigasi, konsultasi hukum dan pendampingan hukum terkait pemeriksaan maupun kelembagaan, (5) mengajukan permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi atas Undang-undang tentang Ketentuan Umum Perpajakan, dan (6) penguatan peran BPK-RI dalam mendorong penyelesaian kerugian negara. Penambahan pegawai yang mempunyai kompetensi di bidang hukum diharapkan dapat membantu satker hukum untuk melanjutkan dan meningkatkan perannya dalam mendukung tugas pemeriksaan maupun untuk penguatan kelembagaan BPK-RI.

e. Program Studi Magister Teknologi Informasi

Pemanfaatan Teknologi Informasi (TI) di BPK-RI telah mengalami peningkatan, dari yang sebelumnya hanya terbatas pada pemenuhan sarana dan prasarana TI, maka saat ini pembangunan TI ditujukan untuk mendukung

pencapaian rencana strategis BPK-RI dan mendukung peran BPK-RI dalam mendorong transparansi dan akuntabilitas keuangan negara, baik pada pelaksanaan pemeriksaan maupun penguatan kelembagaan. Beberapa contoh peran dan capaian bidang TI yang sedang ditingkatkan antara lain dalam hal: (1) mendukung pelaksanaan pemeriksaan melalui penyediaan alat bantu dan sumber daya audit, misalnya pemanfaatan teknologi *Geographic Information System* (GIS) dan *Remote Sensing* (RS) sebagai alat bantu audit lingkungan, pemanfaatan software *Audit Command Language* (ACL) dan Arbutus sebagai alat bantu analisa data dalam kegiatan audit; (2) mengembangkan sistem pengukuran kinerja organisasi dengan memberi dukungan terhadap infrastruktur dan implementasi Sistem Manajemen Kinerja BPK-RI yang berfungsi menilai capaian kinerja dari organisasi BPK secara keseluruhan; (3) mendukung aplikasi Sistem Informasi SDM, aplikasi absensi pegawai dengan sistem sidik jari dan *hands key*, aplikasi Sistem Informasi Keuangan, dan aplikasi Sistem Manajemen Pemeriksaan BPK-RI; serta (4) mendukung akses publik terhadap transparansi hasil pemeriksaan dengan mengembangkan website BPK-RI yang memuat seluruh hasil pemeriksaan BPK setelah hasil pemeriksaan tersebut diserahkan ke DPR/DPRD. Dengan adanya penambahan pegawai dengan kompetensi TI diharapkan dapat membantu satuan kerja bidang TI untuk meningkatkan perannya dalam mendukung tugas pemeriksaan dan penguatan kelembagaan.