



MEMBANGUN **BPK** PARIPURNA

MENENTUKAN MASA DEPAN NEGARA

BUKU - 1

MEMBANGUN BPK PARIPURNA

MENENTUKAN MASA DEPAN NEGARA

Penerbit Badan Pendidikan dan
Pelatihan Pemeriksaan Keuangan Negara
BPK RI

MEMBANGUN BPK PARIPURNA

MENENTUKAN MASA DEPAN NEGARA

Copyright © 2020 Badiklat PKN BPK RI

All rights reserved

Penyunting :

Gunarwanto

Andy A. Krisnandy

Perancang Sampul dan Penata Letak:

Teguh Siswanto

Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

Badiklat PKN BPK RI

Membangun BPK Paripurna /Badiklat PKN BPK RI.

Jakarta : Badiklat PKN BPK RI, 2020.

ISBN : 978 623 92663 01

17,6 cm X 25 mm

xix + 900

Cetakan Pertama: Januari 2020

1. Keuangan negara – badan pemeriksa. 2. Audit keuangan -
- Pemeriksaan keuangan negara. I. Judul.

Penerbit :

Badan Pendidikan dan Pelatihan Pemeriksaan Keuangan Negara BPK RI

Jl. Bina Warga II, Kalibata Raya, Jakarta Selatan 12750

Telp. 021.79190864 / Fax. 021. 79190867

Email: halo.badiklat@bpk.go.id

Website: <http://badiklatpkn.bpk.go.id>

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Dilarang memperbanyak buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

— SAMBUTAN —

Ketua BPK RI

Setiap awal tahun menjadi hari istimewa bagi Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK). Ya, BPK lahir pada 1 Januari 1947. Dengan demikian, hingga Januari 2024, BPK telah berkiprah membangun negeri selama 73 tahun. BPK menjadi lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Banyak sumbangan BPK bagi kemajuan negara dan bangsa Indonesia. Peningkatan mutu wajar tanpa pengecualian (WTP) pada laporan keuangan pemerintah pusat, kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah merupakan kontribusi besar BPK dalam memperbaiki transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. BPK juga memeriksa penggunaan keuangan negara benar-benar ditujukan untuk mencapai tujuan bernegara.

BPK berkomitmen untuk terus meningkatkan kualitas pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaannya. Melalui rekomendasi yang diberikan kepada pemerintah, BPK berperan besar dalam memperbaiki akuntabilitas pemerintah pusat dan daerah. Selanjutnya, melalui Rencana Strategis BPK 2020-2024, BPK akan melaksanakan pemeriksaan yang mutu berkualitas dan bermanfaat. BPK menetapkan visi yaitu "Menjadi lembaga pemeriksa terpercaya yang berperan aktif dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara yang berkualitas dan bermanfaat untuk mencapai tujuan negara".

Sesuai Renstra baru BPK, pemeriksaan BPK ke depan harus lebih menyentuh isu-isu sentral dalam masyarakat sehingga rekomendasi yang ditindaklanjuti oleh entitas yang berdampak pada meningkatnya kesejahteraan rakyat. Agenda pembangunan nasional yang bersifat lintas sektor dan melibatkan berbagai kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah

mengharuskan BPK lebih bersinergi dalam melaksanakan kebijakan terkait tema, fokus, dan strategi pemeriksaan. Upaya ini sekaligus berdampak positif bagi tingkat kematangan organisasi BPK agar dapat mencapai level *insight* atau bahkan *foresight* tanpa meninggalkan peranan pada level *oversight*.

Di dunia internasional, BPK telah mengharumkan nama Indonesia dengan terpilih sebagai pemeriksa eksternal *International Atomic Energy Agency* (IAEA) dan menjadi anggota panel pemeriksa eksternal Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang bertugas sebagai lembaga pemeriksa untuk badan-badan dalam komunitas PBB. BPK juga terlibat dalam pemeriksaan *Sustainable Development Goals* (SDGs) di lingkungan organisasi lembaga pemeriksa sedunia. Terakhir, BPK semakin dipercaya untuk memeriksa lembaga internasional dengan terpilih sebagai pemeriksa eksternal *International Maritime Organization* (IMO). Keaktifan BPK di dunia Internasional menjadi salah satu bukti peningkatan kualitas para pemeriksa BPK dan menunjukkan kemampuan anak bangsa dalam memeriksa lembaga internasional.

Pada bidang nonpemeriksaan, BPK akan melanjutkan implementasi *Supreme Audit Institution Performance Measurement Framework* (SAI PMF) yang dimulai pada tahun 2019. SAI PMF menjadi perangkat penting untuk menilai kinerja kelembagaan BPK. Salah satu aspek yang ada dalam SAI PMF adalah komunikasi. Pimpinan BPK saat ini telah menetapkan slogan "Akuntabilitas untuk Semua" atau "*Accountability for All*" dengan maksud agar publik semakin memahami arti penting akuntabilitas keuangan negara. Saya mengharapkan slogan ini dapat diwujudkan melalui berbagai kegiatan.

Pertama, memasukkan materi akuntabilitas keuangan negara ke dalam kurikulum diklat ASN, TNI, dan Polri. Kedua, mengubah muatan dari kegiatan BPK *Goes to Campus* menjadi edukasi untuk memahami APBN dan APBD. Frekuensi penyelenggaraan Media Visit dan Media Workshop perlu ditingkatkan. Ketiga, BPK akan meminta kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah memublikasikan neraca dan laporan realisasi anggaran (LRA) yang telah diperiksa BPK di media massa.

Sejalan dengan tekad BPK untuk menciptakan akuntabilitas untuk semua, saya menyambut baik penyusunan buku "**Membangun BPK Paripurna**" oleh Badan Pendidikan dan Pelatihan Pemeriksaan Keuangan Negara (Badiklat PKN) BPK. Penyusunan buku yang merupakan kumpulan tulisan dari 73 orang pemeriksa BPK yang mempunyai gelar profesi *Certified State Finance Auditor* (CSFA) menjadi momen penting untuk menyambut hari ulang tahun BPK ke 73 pada Januari 2020.

Tulisan yang dimuat dalam buku ini mempunyai perspektif yang luas dalam memandang, menganalisis, menilai, dan menjelaskan masalah pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaannya, serta bagaimana meningkatkan peran BPK sebagai pemeriksa keuangan negara dalam menentukan arah masa depan negara. Sesuai dengan kematangan organisasi BPK, peran BPK tidak saja terkait dengan upaya pemberantasan korupsi, meningkatkan

transparansi dan akuntabilitas, serta meningkatkan ekonomi, efisiensi, dan *effectiveness* (*oversight*), namun BPK juga mendalami kebijakan dan masalah publik (*insight*), serta membantu masyarakat dan pengambil keputusan untuk memilih alternatif masa depan (*foresight*). Objek yang ditulis dalam buku ini juga sangat luas, meliputi masalah pengelolaan keuangan di pemerintah pusat, lembaga negara, pemerintah daerah, BUMN dan BUMD, serta entitas pengelola keuangan negara lainnya.

Semoga kehadiran buku ini bisa bermanfaat bagi semua pihak dalam rangka *accountability for all*, bagi internal BPK dan pemerintah, lembaga perwakilan, akademisi, peneliti, pejabat, dan masyarakat umum lainnya. Uang negara adalah uang rakyat yang harus dipergunakan untuk kepentingan rakyat. Kehadiran BPK adalah menjaga agar uang rakyat benar-benar dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Selamat membaca.

Jakarta, Januari 2011

Ketua Badan Pemeriksa Keuangan

Republik Indonesia

Dr. Agung Firman Sampurna, S.E., M.Si, CSA

— PENGANTAR —

Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan PKN BPK

Puji syukur kepada Allah Yang Maha Kuasa atas petunjuk dan perkenan-Nya sehingga kami bisa menyusun buku yang berjudul **"Membangun BPK Paripurna"**. Buku yang memuat 73 tulisan dari 73 orang pemeriksa BPK ini merupakan kado ulang tahun BPK yang ke-73 tahun pada Januari 2020. Mudah-mudahan kado ini bisa menjadi penanda kiprah 73 tahun BPK mengabdikan kepada negeri tercinta, sekaligus menjadi referensi bagi BPK untuk makin meningkatkan perannya dalam membangun negara.

Ide penyusunan buku ini berawal dari kegiatan pada bulan September s.d Desember 2019 lalu. Pada dua bulan itu, BPK menorehkan sejarah baru dalam pengembangan profesi pemeriksa keuangan negara di Indonesia. Untuk pertama kali BPK menyelenggarakan ujian profesi bagi pemeriksa keuangan negara di internal BPK. Ke depan, ujian sertifikasi pemeriksa keuangan negara juga akan diadakan untuk pemeriksa dari luar BPK, yaitu para akuntan publik dan pengawas internal pemerintah.

Sertifikasi profesi di bidang pemeriksaan keuangan negara merupakan tindak lanjut dari amanah Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang mengatur "BPK menjamin pemeriksa memiliki keahlian yang diperlukan, dimana pemeriksa harus menjaga kompetensi profesional mereka melalui pengembangan profesional berkelanjutan" dan "Pemeriksa secara kolektif harus memiliki kompetensi

profesional yang memadai untuk melaksanakan tugas pemeriksaan, yang dibuktikan dengan sertifikat profesional yang diterbitkan oleh lembaga yang berwenang atau dokumen lain yang menyatakan keahlian”

Sertifikasi profesi juga untuk menindaklanjuti amanah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang mengatur: “Sertifikasi dikeluarkan organisasi profesi baik internasional atau nasional yang sudah diakui oleh lembaga pemerintah yang berwenang di bidang sertifikasi profesi” dan “Dalam hal belum terbentuk organisasi profesi, sertifikasi teknis dikeluarkan oleh instansi teknis”.

Penyelenggaraan sertifikasi profesi juga dalam rangka merintis pembentukan organisasi profesi pemeriksa keuangan negara sebagaimana diamanahkan oleh Peraturan Menteri Nomor 49 Tahun 2018 tentang Jabatan Fungsional Pemeriksa yang mengatur: “Pembentukan organisasi profesi paling lama 5 (lima) tahun sejak Peraturan Menteri RB diundangkan”.

Sesuai dengan peraturan tersebut, penyelenggaraan sertifikasi profesi bertujuan untuk meningkatkan mutu pemeriksaan keuangan negara melalui pembentukan para profesional di bidang pemeriksaan keuangan negara. Profesionalisme para pemeriksa keuangan negara tersebut ditandai dengan pemberian sertifikat profesi pemeriksa keuangan negara yang mendapatkan gelar profesi **CSFA (Certified State Finance Auditor)**.

Penyelenggaraan ujian sertifikasi CSFA pertama kali diikuti oleh kalangan internal BPK. Mereka adalah Ketua, Wakil Ketua, dan para Anggota BPK, serta para pejabat Eselon I, Eselon II, Pemeriksa Ahli Utama, serta para senior pegawai BPK yang sudah purnabakti namun masih aktif dalam profesi pemeriksa keuangan negara. Dengan demikian, Sertifikasi CSFA yang dilaksanakan bersifat pengakuan atau *recognition* karena sesungguhnya para peserta Sertifikasi CSFA yang sehari-hari “bergelut” dengan pemeriksaan keuangan negara sudah memiliki kemampuan secara profesional di bidang pemeriksaan keuangan negara yang terbentuk melalui pendidikan, pelatihan, dan praktik di lapangan.

Pemerolehan Sertifikasi CSFA – *Recognition* bagi para Pimpinan BPK dan pejabat Eselon I dilaksanakan dengan cara menyampaikan orasi ilmiah di hadapan para Pimpinan BPK, para pejabat Eselon I dan II, serta peserta Sertifikasi CSFA-*Recognition* lainnya. Sedangkan pemerolehan CSFA bagi para pejabat Eselon 2, para Pemeriksa Ahli Utama, dan Purnabakti adalah dengan cara mengikuti orasi ilmiah para Pimpinan BPK dan Eselon 1, menyusun makalah ilmiah, dan mengikuti ujian sertifikasi dengan materi utama yang berasal dari makalah Pimpinan BPK dan para pejabat Eselon 1.

Topik makalah ilmiah yang diorasikan oleh Pimpinan BPK adalah topik pemeriksaan yang berkaitan dengan Perencanaan Strategis, Filosofi Audit, *Quality Assurance* dan *Quality Control*.

Strategi Pembangunan dan Kebijakan Pembangunan Nasional, Etika Pemeriksaan, *Fraud Audit*, dan Kerugian Negara. Sedang topik makalah ilmiah bagi para pejabat Eselon I adalah topik pemeriksaan yang berkaitan dengan bidang tugas dan fungsi masing-masing. Tujuannya untuk memperjelas bahwa pemeriksaan keuangan negara dapat dilihat dalam berbagai sudut pandang (perspektif) yang luas, misalnya dalam metodologi audit, proses pemeriksaan, jenis pemeriksaan, konsep *three line of defenses*, hubungan kelembagaan dengan *stakeholders*, dan sebagainya. Semua pembahasan yang dituangkan dalam makalah, serta disampaikan dalam orasi ilmiah makin memperkaya khasanah pengembangan pemeriksaan keuangan negara di Indonesia.

Untuk mengabadikan momen penting sertifikasi CSFA untuk pertama kali tersebut, Badan Pendidikan dan Pelatihan Pemeriksaan Keuangan Negara BPK mengumpulkan 73 makalah yang disusun oleh 73 peserta sertifikasi dalam satu buku yang diberi judul: "Membangun BPK Paripurna". Kami berharap semoga buku ini bermanfaat bagi BPK, pemerintah, akademisi, pengawas internal, dan masyarakat umum lainnya.

Kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu penerbitan buku ini. Tidak ada gading yang tidak retak, pun demikian dengan buku ini. Kami mohon maaf jika ada kekurangan dan mohon masukan untuk perbaikan ke depan. Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Januari, 2020

Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan

Pemeriksaan Keuangan Negara

Hery Subowo S.E., MPM., Ak., CIA., CFE., CA, CSFA

Daftar Isi

Sambutan Ketua BPK

Pengantar Kepala Badan Diklat PKN BPK

Bagian 1. Membangun Pondasi Pemeriksaan

1. Meningkatkan Kualitas Pemeriksaan Melalui Pengendalian Mutu dan Penjaminan Mutu oleh Dr. Agung Firman Sampurna, S.E., M.Si, CSFA (Ketua BPK 2019 – sekarang)
2. Peran Pemeriksaan Kinerja dalam Mencegah Fraud oleh Prof. Dr. Moermahadi Soerja Djanegara, CA., CPA, CSFA (Ketua BPK 2017-2019)
3. Percepatan Penyelesaian Kerugian Negara Melalui Sistem yang Terintegrasi serta Peningkatan Pengendalian Mutu dan Penjaminan Mutu oleh Dr. Agus Joko Pramono, S.ST., M.Acc., Ak., CA, CSFA (Wakil Ketua BPK 2019 - sekarang)
4. Peningkatan Kompetensi Profesional Pemeriksa BPK dalam Pemeriksaan Infrastruktur oleh Dr. Hendra Susanto M. Eng., M.H., CFA, CSFA (Anggota I BPK/Pimpinan Pemeriksaan KN I)
5. Risiko Pengelolaan Utang Negara dan Pengembangan Strategi Pemeriksaan dalam Mendorong Terwujudnya Kesenambungan Fiskal oleh Dr. Pius Lustrilanang, S.IP., M.Si., CSFA (Anggota II BPK/Pimpinan Pemeriksaan KN II)
6. Strategi Pembangunan dan Kebijakan Pembangunan Nasional oleh Dr. Achsanul Qosasi, CSFA (Anggota III BPK/Pimpinan Pemeriksaan KN III)
7. Membudayakan Integritas di Lingkungan BPK oleh Ir. Isma Yatun, M.T., CSFA (Anggota IV BPK/Pimpinan Pemeriksaan KN IV)
8. Perencanaan Strategis dalam Pemeriksaan Keuangan Negara oleh Prof. Dr. Bahrullah Akbar, M.B.A., CSFA (Anggota V BPK/Pimpinan Pemeriksaan KN V)

9. Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara yang Komprehensif untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat oleh Prof. H. Harry Azhar Azis., M.A., PhD, CSFA (Anggota VI BPK/Pimpinan Pemeriksaán KN VI).....	102
10. Strategi Pemeriksaan BPK untuk Meningkatkan Nilai Tambah BUMN oleh Ir. Daniel Lumban Tobing, CSFA (Anggota VII BPK/Pimpinan pemeriksaan KN VII)	116
Bagian 2. Memperkuat Kelembagaan Pemeriksaan	127
1. Pemeriksaan yang Berkualitas dan Bermanfaat: Modernisasi dan Pemutakhiran Metodologi Pemeriksaan Melalui Dukungan Kelembagaan oleh Bahtiar Arif, SE., M.Fin., Ak., CA, CSFA (Sekretaris Jenderal)	128
2. Integritas, Independensi dan Profesionalisme Menjadi Penopang dalam Mencapai Visi dan Misi BPK oleh Dra. Ida Sundari, M.M., CSFA (Inspektur Utama)	142
3. Meningkatkan Kualitas Pemeriksaan BPK Melalui Optimalisasi Kepemimpinan Kolektif oleh Dr. Heru Kreshna Reza, CSFA (Auditor Utama Keuangan Negara/KN I)	154
4. Optimalisasi Kapabilitas BPK Menjadi Organisasi Pemeriksaan yang Modern dan Dinamis oleh Slamet Kurniawan, M.Sc., Ak., CSFA (Kepala Direktorat Utama Perencanaan Evaluasi dan Pengembangan)	168
5. Optimalisasi Peran Unit Kerja Hukum dalam Percepatan Penyelesaian Kerugian Negara oleh Dr. Blucer W. Rajagukguk, S.E., S.H., Ak., MSc., CA., CFE, CSFA (Kepala Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum)	180
6. Peningkatan Kompetensi Pemeriksa Melalui Pembentukan Badan Diklat Sebagai Center Of Excellence Pemeriksaan Keuangan Negara oleh Hery Subowo, S.E., Ak., M.PM, CA., CIA., CFE, CSFA (Kepala Badan Pendidikan dan Pelatihan)	198

7. Pengembangan Penerapan Manajemen Risiko di BPK oleh
B. Dwita Pradana, S.E., Me-Comm., CKM, CSFA (Staf Ahli
Bidang Manajemen Risiko)

Bagian 3. Meningkatkan Kualitas Pemeriksaan

1. Isu Strategis Pembentukan BLU Pengelola Dana oleh Laode
Nusriadi, S.E, M.Si., Ak., CPA, CA, CSFA
(Auditor Utama KN II)
2. Peningkatan Kapasitas Pemeriksaan BPK Melalui Strategi
Audit Terintegrasi oleh Prof. Dr. Bambang Pamungkas, Ak.,
CA., MBA., CIMBA, CSFA (Auditor Utama KN III)
3. Dampak Terbitnya PP Nomor 12 Tahun 2019 Terhadap
Pemeriksaan LKPD oleh Novian Herodwijanto, S.E., M.M,
Ak, CA, CSFA (Auditor Utama KN V)
4. Upaya BPK Untuk Mendukung Pencapaian Tujuan Negara
Melalui Pemeriksaan Penyelenggaraan Program JKN oleh
Dr. Dori Santosa, S.E., M.M, CSFA (Auditor Utama KN VI)
5. Evaluasi Pelaksanaan Pemeriksaan Laporan Keuangan
BUMN oleh Akuntan Publik untuk Mendorong Akuntabilitas
Pengelolaan Keuangan BUMN oleh Akhsanul Khaq, M.B.A.,
Ak., CFE., CMA., CA, CSFA (Auditor Utama KN VII)
6. Pengembangan Akuntansi Forensik untuk Wujudkan
Auditorat Utama Investigasi Sebagai Pusat Forensik
Keuangan Negara oleh I Nyoman Wara, S.E., Ak., CFrA.,
ACPA., CA, CSFA (Auditor Utama Investigasi)
7. Pemeriksaan BUMN yang Terintegrasi, Bersinergi dan
Memberikan Manfaat oleh Novy G.A. Pelenkahu, MBA,
Ak, CFrA, CA, CSFA (Staf Ahli Bidang BUMN, BUMD, dan
Kekayaan Negara/Daerah yang Dipisahkan Lainnya).

8. Kebijakan Pengelolaan Dana Otsus Papua, Papua Barat, dan Aceh oleh Syamsudin, S.E., M.Si., Ak, CSFA (Staf Ahli Bidang Keuangan Pemerintah Daerah)	334
9. Pembangunan Berkelanjutan dan Strategi Pemeriksaan untuk Mendorong Tercapainya Tujuan Negara oleh Dr. Edward G. Hasiholan Simanjuntak, S.E., M.Sc, CSFA (Staf Ahli Bidang Lingkungan Hidup dan Pembangunan Berkelanjutan)	348

8. Kebijakan Pengelolaan Dana Otsus Papua, Papua Barat, dan Aceh oleh Syamsudin, S.E., M.Si., Ak, CSFA (Staf Ahli Bidang Keuangan Pemerintah Daerah) 334
9. Pembangunan Berkelanjutan dan Strategi Pemeriksaan untuk Mendorong Tercapainya Tujuan Negara oleh Dr. Edward G. Hasilolan Simanjuntak, S.E., M.Sc, CSFA (Staf Ahli Bidang Lingkungan Hidup dan Pembangunan Berkelanjutan) 348

BAGIAN 1

MEMBANGUN PONDASI PEMERIKSAAN

MENINGKATKAN KUALITAS PEMERIKSAAN MELALUI PENGENDALIAN MUTU DAN PENJAMINAN MUTU

Dr. Agung Firman Sampurna, S.E., M.Si, CSFA
(Ketua BPK 2019 – sekarang)

A. PENDAHULUAN

Sesuai amanat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Badan Pemeriksa Keuangan dibentuk untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara secara bebas dan mandiri. Konstitusi menjamin kebebasan dan kemandirian BPK dalam melaksanakan tugas tersebut. Hal tersebut diatur lebih lanjut dalam tugas dan wewenang BPK pada Pasal 6 sampai dengan Pasal 11 Undang-Undang (UU) 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam rangka menjaga kebebasan dan kemandirian dalam melaksanakan pemeriksaan, BPK dan/atau Pemeriksa berkewajiban menjalankan pemeriksaan sesuai dengan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN); memenuhi kode etik Pemeriksa dan melaksanakan sistem pengendalian mutu. Kode Etik, dan Sistem Pengendalian Mutu (SPM) BPK disusun dengan memperhatikan standar internasional, praktik terbaik dan ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, pemangku kepentingan dapat mengharapkan kualitas pemeriksaan BPK yang sama kualitasnya dengan lembaga pemeriksa negara lain yang menggunakan standar internasional yang sama.

Tantangan utama bagi BPK adalah bagaimana memenuhi kewajiban tersebut. BPK dapat melaksanakan tugasnya dengan hasil yang bermutu tinggi serta mampu menciptakan nilai tambah dan manfaat pemeriksaan secara berkelanjutan bagi pemangku kepentingan sesuai *INTOSAI Principle 12 tentang Values and Benefits of SAIs*. Mutu pemeriksaan yang dilakukan, sangat berpengaruh pada reputasi dan kredibilitas BPK, dan pada akhirnya berdampak pada kemampuan BPK untuk memenuhi mandat konstitusi.

Rencana Strategis (Renstra) BPK 2016—2020 serta lima tahun ke depan menekankan pada peningkatan **manfaat** dan **kualitas** hasil pemeriksaan BPK untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dalam rangka mencapai tujuan negara. Peningkatan kualitas dicapai dengan melakukan peningkatan Sistem Pengendalian Mutu (SPM) melalui penguatan mutu penugasan pemeriksaan dan penguatan mutu kelembagaan.

Dalam kurun waktu periode Renstra 2016-2020, BPK telah berhasil mendorong peningkatan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara melalui tugas pemeriksaan yang berkualitas. Proses pemeriksaan sejak dari perencanaan sampai dengan pelaporan dan tindak lanjut.

Pada pemeriksaan keuangan, misalnya, Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) mengalami peningkatan dari 56 LKKL (65%) pada tahun 2015 menjadi 82 LKKL (94%).

Selain itu, Opini WTP yang diraih oleh Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) terus meningkat dari 313 LKPD (58%) pada tahun 2015 menjadi 443 LKPD (82%) pada tahun 2018. Capaian opini atas LKPD Tahun 2018 tersebut melampaui target kinerja keuangan daerah sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

Di sisi lain, selama kurun waktu yang sama, BPK menghadapi tantangan berupa gugatan hukum terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) maupun terhadap pemeriksa BPK yang melaksanakan tugas pemeriksaan.

Hasil *review* Inspektorat Utama (Itama) BPK atas pemerolehan keyakinan mutu pemeriksaan menunjukkan bahwa SPM kinerja pemeriksaan pada tingkat LHP dan prosedur pemeriksaan belum diimplementasikan secara konsisten dalam menciptakan mutu laporan hasil pemeriksaan BPK sesuai dengan standar dan pedoman pemeriksaan BPK.

Area yang paling signifikan untuk ditingkatkan adalah aspek *review* berjenjang dan aspek dokumentasi pemeriksaan. Selain itu, salah satu rekomendasi *peer review* tahun 2019 menyebutkan bahwa *quality assurance* di BPK harus diperkaya dengan *review* dan dukungan metodologi dari tim di luar unit yang melaksanakan pemeriksaan dan menyusun suatu laporan. *Review* tersebut dilaksanakan sebelum laporan diterbitkan.

Hal tersebut tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi BPK untuk dapat meningkatkan kualitas pemeriksaan dalam menjaga kredibilitas lembaga dan profesi pemeriksa keuangan negara. Kunci dari itu semua ada pada kualitas pemeriksaan yang dijamin dengan sistem pengendalian mutu yang handal dan pelaksanaan fungsi Pengendalian Mutu (*Quality*



Control/QC) dan Penjaminan Mutu (*Quality Assurance/QA*) pemeriksaan.

Dengan latar belakang kondisi dan pemikiran tersebut, tulisan ini disusun untuk menjelaskan mengenai konsep kerangka SPM lembaga pemeriksa dan manajemen pemeriksaan yang mencakup pengendalian mutu dan pemerolehan keyakinan pemeriksaan dalam konteks model tiga lini pertahanan.

B. PEMBAHASAN

Kerangka Sistem Pengendalian Mutu

Faktor utama yang menentukan kinerja suatu organisasi adalah kualitas dari barang dan jasa yang dihasilkan. Konsep kualitas telah dikenal sejak 4000 tahun yang lalu ketika bangsa Mesir kuno mengukur dimensi batu-batu yang digunakan untuk membangun piramida. Dalam perkembangannya, beberapa pakar mendefinisikan kualitas. Juran (1988) "kualitas adalah kesesuaian dengan tujuan atau manfaatnya".

Deming (1982) "kualitas bertujuan memenuhi kebutuhan pelanggan sekarang dan masa mendatang". Scherkenbanch (1991) "kualitas ditentukan oleh pelanggan". Goetz (1991) Davis (2010) "kualitas adalah suatu kondisi dinamis yang berkaitan dengan produk, orang, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi apa yang diharapkan untuk menghasilkan nilai yang tinggi".

Meskipun tidak ada definisi yang diterima secara umum, berdasarkan pengertian-pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa kualitas memenuhi atau melebihi harapan pelanggan; mencakup produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan; serta merupakan suatu kondisi yang selalu berubah seiring dengan perkembangan yang ada. Kualitas memerlukan suatu proses perbaikan terus-menerus (*continuous improvement process*) yang dapat diukur baik secara individual maupun organisasi.

Dalam konteks pemeriksaan, kualitas di bidang pemeriksaan didefinisikan sebagai *essential or distinctive characteristic, property or attribute. It is the degree to which an inherent characteristics of a product fulfils its requirements*" (ASOSAI – IDI, 2009).

Karakteristik umum dari kualitas pemeriksaan meliputi tujuh dimensi, yaitu

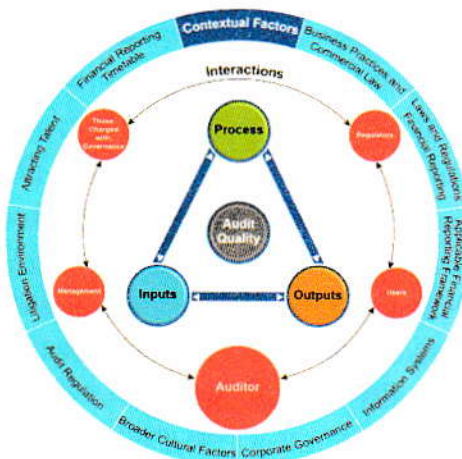
1. **Significance and value of matters** addressed in the audits;
2. **Objectiveness and fairness** in the basis of assessments made and opinion given;
3. **Scope and completeness** in the planning and performance of audits carried out;
4. **Reliability and validity** of opinions, or findings and conclusions, appropriateness of the recommendations and relevance of other matters presented in the audit report to other products;

5. **Timeliness** of the issue of audit reports and other products in relation to statutory deadlines and the needs of anticipated users;
6. **Clarity** in the presentation of audit reports and audit-related work;
7. **Effectiveness** in terms of results and impacts achieved.

The International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) pada 2014 menerbitkan *A Framework for Audit Quality* yang menyatakan bahwa kualitas pemeriksaan dapat dicapai oleh tim pemeriksa yang memenuhi beberapa kriteria, yaitu:

- (1) Menunjukkan sikap, etika dan nilai-nilai yang pantas;
- (2) Memiliki pengetahuan, keterampilan, dan berpengalaman serta memiliki waktu yang cukup untuk melakukan pekerjaan pemeriksaan;
- (3) Menerapkan proses pemeriksaan secara ketat dan prosedur pengendalian mutu sesuai ketentuan dan standar yang berlaku;
- (4) Menyediakan laporan yang bermanfaat dan tepat waktu; dan
- (5) Berinteraksi secara baik dengan pemangku kepentingan terkait.

Komponen dari kerangka kualitas audit dapat digambarkan sebagai berikut:

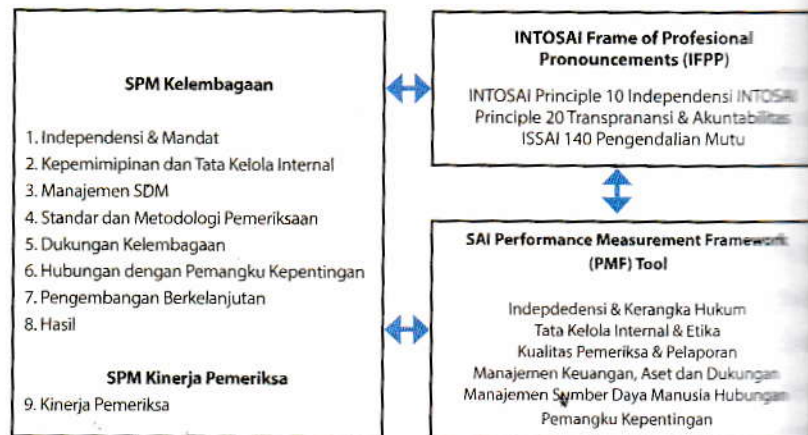


Framework of Audit Quality

Sejak 2009 BPK telah membangun suatu kerangka SPM yang meliputi satu pilar mutu kinerja pemeriksaan (pilar 9) dan delapan pilar mutu kelembagaan (pilar 1-8). Dalam perkembangannya, pada tahun 2019 ini, BPK melakukan penyempurnaan atau penyesuaian SPM tersebut dengan mengacu pada *The INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP)*, khususnya *INTOSAI Principle 10 - SAI's Independence* sesuai Lima

Declaration, INTOSAI Principle 20 - Transparansi dan Akuntabilitas, ISSAI 140-Quality Management for SAI¹, serta memperhatikan domain dalam SAI Performance Management Framework (PMF) Tool.

Hubungan SPM BPK dengan IFPP dan SAI PMF Tool



SPM kinerja pemeriksaan (Pilar 9) mensyaratkan BPK merencanakan, melaksanakan, melaporkan hasil, memantau tindak lanjut, dan evaluasi pemeriksaan sesuai peraturan perundang-undangan, standar pemeriksaan, kode etik, dan praktik pemeriksaan yang ditetapkan.

Komponen SPM kinerja pemeriksaan sendiri meliputi perencanaan pemeriksaan; pelaksanaan pemeriksaan; supervisi dan review; pelaporan hasil pemeriksaan; pemantauan tindak lanjut pemeriksaan; dan evaluasi pemeriksaan.

Hal-hal tersebut menjadi tolok ukur atau indikator pencapaian kualitas pemeriksaan yang harus diperhatikan dalam proses pengendalian mutu pemeriksaan (*audit quality*) oleh Pejabat Fungsional Pemeriksa (PFP) dan pemerolehan keyakinan mutu (*audit assurance*) oleh Pejabat Struktural Pemeriksa (PSP), Pemberi Tugas Pemeriksaan (PTP), dan Itama. Peran PFP, PSP, PTP dan Itama dalam konteks tiga lini pertahanan dijelaskan dalam bagian Manajemen Mutu, Penjaminan Mutu dan Pengendalian Mutu, serta Pengendalian Mutu dan Pengendalian Mutu Pemeriksaan.

¹ ISSAI 140 sebelumnya dikenal dengan ISSAI 40. Standard ini mengadopsi dari International Standard for Quality Management (ISQM) 1 dari International Federation of Accountants (IFAC). Sejak February 2019, IAASB - International Auditing and Assurance Standards Board - mengeluarkan Exposure Draft mengenai *International Standard on Quality Management (ISQM) 1* sebagai pengganti ISQC 1.

Manajemen Mutu

Manajemen mutu diartikan sebagai suatu cara meningkatkan kinerja secara terus-menerus pada setiap level operasi atau proses, dalam setiap area fungsional dari suatu organisasi dengan menggunakan sumber daya yang ada. Empat hal penting yang tersirat dari pengertian tersebut adalah adanya perencanaan mutu, pengendalian mutu, jaminan mutu, dan peningkatan mutu.

Konsep tersebut dikembangkan oleh Joseph M. Juran dan W. Edward Deming dari Amerika Serikat. Konsep ini awalnya tidak laku di AS, dan akhirnya berkembang pesat di Jepang dengan istilah **Kaizen** (*continuous improvement*) yang akhirnya mampu membuat Jepang mengungguli perekonomian Amerika Serikat. Jika ditilik ke belakang, sejarah perkembangan Manajemen Mutu (*Quality Management*) dapat dibagi pada beberapa era, yaitu:

1. Era Craftmanship (sampai dengan 1900-an)

Pada era sebelum revolusi industri, setiap orang yang memproduksi sesuatu barang atau jasa, langsung menjualnya kepada pembeli. Kualitas suatu produk bersifat personal, tergantung dari pembuatnya.

Pada era ini belum ada persaingan, karena produsen yang memberikan layanan belum banyak. Masyarakat tidak punya pilihan, mereka tidak bisa menuntut untuk mendapatkan mutu pelayanan yang lebih baik. Pada masa ini, kualitas belum menjadi penilaian. Hal utama dari suatu bentuk pelayanan apabila kebutuhan mereka sudah terpenuhi.

2. Era Inspeksi

Pada era Inspeksi (*Inspection*) mulai terdapat persaingan antar produsen. Mereka sudah mulai mengawasi produk-produk yang mereka hasilkan dengan melakukan inspeksi. Inspeksi ini hanya melihat bentuk fisik produk, apakah ada kerusakan atau cacat pada produk. Hanya produk yang bagus tanpa ada cacat yang akan dijual kepada konsumen. Belum ada perhatian terhadap kualitas proses dan sistem untuk merealisasikan produk tersebut.

Konsep mutu modern dimulai pada tahun 1920-an dimana kelompok penjaga mutu yang utama adalah bagian inspeksi. Selama proses produksi, para inspektur mengukur hasil produksi mereka berdasarkan spesifikasi yang telah ditetapkan.

Bagian inspeksi tidak berdiri sendiri. Biasanya mereka melaporkan hasil pekerjaan mereka ke pabrik. Hal ini menyebabkan adanya perbedaan kepentingan. Apabila inspeksi menolak hasil satu alur produksi yang tidak sesuai, bagian pabrik akan berusaha meloloskannya tanpa mepedulikan mutu.

ABSTRAK

Perkembangan pengelolaan keuangan negara semakin pesat seiring dengan perkembangan negara Indonesia. Baik volume keuangan negara, tantangan penggunaan, pengelolaan, dan pertanggungjawabannya semakin kompleks. Fakta banyaknya penyimpangan dan penyalahgunaan keuangan negara menjadi bukti kompleksnya pengelolaan dan pertanggungjawabannya. Fakta tersebut menegaskan perlunya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

BPK bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK harus memastikan keuangan negara dikelola dan dipertanggungjawabkan secara transparan dan akuntabel, serta mencapai tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, pemeriksaan BPK tidak saja terkait dengan upaya memberantas korupsi, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, serta meningkatkan ekonomi, efisiensi, dan efektifitas (peran *oversight*), namun BPK juga harus mendalami kebijakan dan masalah publik (*insight*), serta membantu masyarakat dan pengambil keputusan untuk memilih alternatif masa depan negara (*foresight*).

Buku dengan judul "**Membangun BPK Paripurna**" merupakan kumpulan tulisan dari para pemeriksa Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) yang telah menyandang gelar profesi pemeriksa keuangan negara (*certified state finance auditor*). Melalui buku ini para pemeriksa BPK memberikan pemikiran mengenai peningkatan kelembagaan BPK dan tugas pemeriksaannya untuk memberikan arah bagi kemajuan masa depan negara (*foresight*).

Buku ini memuat pemikiran besar membangun BPK yang paripurna, yaitu BPK yang lengkap secara kelembagaan dan organisasi, serta berkualitas dalam pemeriksaannya. BPK paripurna dalam melaksanakan amanah konstitusi makin meningkat kualitas pemeriksaan dan hasil pemeriksaannya, sehingga makin bermanfaat untuk memajukan negara.

Buku ini juga menjadi sumbangan BPK dalam rangka menyebarluaskan pemahaman dan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya akuntabilitas (akuntabilitas untuk semua/*accountability for all*).

Badan Pendidikan dan Pelatihan
Pemeriksaan Keuangan Negara BPK RI
Jl. Bina Warga II, Kalibata Raya, Jakarta Selatan 12750
Telp. 021.79190864 / Fax. 021. 79190867
Email: halo.badiklat@bpk.go.id
Website: <http://badiklatpkn.bpk.go.id>

ISBN 978-623-92663-0-1



9 786239 266301