



MEDIA

Ekonomi & Teknologi Informasi

EDUKATIF dan KOMUNIKATIF

Pengaruh Faktor-Faktor Motivasi Kerja Terhadap Produktivitas Kerja Karyawan Di Lingkungan Universitas Dian Nuswantoro
Tri Rustanti

Selayang Pandang *Internet Banking*
Yohan Wismantoro

Komparasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 Dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Mengenai Perubahan Ketiga Atas Undang Undang No. 6 Th. 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan
Juli Ratnawati

Kiat Menumbuhkan Kebiasaan Menyusun Laporan Keuangan Pada Usaha Kecil Dan Menengah
Ririh Dian Pratiwi

Dampak Tujuan Investasi Teknologi Informasi Dan Komitmen Manajemen Terhadap Nilai Bisnis
Agus Prayitno

Analisis Pengaruh Likuiditas, Leverage, Dan Dividen Terhadap Price Earning Ratio (Per) Pada Perusahaan Manufaktur Yang Terdaftar Di Bursa Efek Indonesia (Bei) Tahun 2005-2006
Anna Sumaryati Dan M. Dimas Selo J.A.

Audit Kinerja: Sumbangsih Bagi Tata Pemerintahan Yang Baik, Bersih Dan Berwibawa
Bambang Minarso

MEDIA Ekonomi & Teknologi Informasi	Vol. 11	No. 1	Halaman 1 - 92	Semarang Maret 2008	ISSN 1411 - 2469
-------------------------------------	---------	-------	-------------------	------------------------	---------------------

MEDIA Ekonomi & Teknologi Informasi

DEWAN REDAKSI

- Pelindung** : Dekan Fakultas Ekonomi Universitas
Dian Nuswantoro
Dra. Kusni Ingsih
- Penasehat** : Dr. St. Dwiwarso Utomo, M.Kom., Akt.
- Penanggung Jawab** : Anna Sumaryati, SE, MSi
- Pimpinan Redaksi** : Guruh Taufan Hariyadi, SE, M.Kom
- Sekretaris Redaksi** : Ira Septriana, SE
- Bendahara** : Retno Indah Hernawati, SE, MSi
- Redaksi Pelaksana** : Guruh Taufan Hariyadi, SE, MKom
- Anggota Dewan Redaksi** : Dr. Ir. Edi Noersasongko, M.Kom.;
Dr. Yohan Wismantoro, MM;
Dian Prawitasari, SE., MM ;
Dra. Ngatindriatun, MP;
Retno Indah Hernawati, SE, MSi
- Distribusi/Sirkulasi** : Yulita Setiawanta, SE.

Redaksi menerima artikel ilmiah yang sesuai dengan misi Majalah Ilmiah Fakultas Ekonomi Universitas Dian Nuswantoro **MEDIA Ekonomi & Teknologi Informasi**. Redaksi berhak mengubah naskah tanpa mengurangi isi dan maksud tulisan.

Artikel dapat dikirim ke alamat redaksi :

Jl. Nakula I No. 5 - 11 Semarang

Artikel yang dikirim belum pernah dipublikasikan

Isi diluar tanggungjawab percetakan

Terbit tiap Maret dan September Terbitan pertama : September 1998

AUDIT KINERJA: SUMBANGSIH BAGI TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK, BERSIH DAN BERWIBAWA

Bambang Minarso

ABSTRACT

A good governance is our responsibility, not only government. Performances audit will give a good impact to governance. This thesis will describe the function of performances audit toward good governance.

Keywords : Performances audit, Territory autonomy, Governance

1. PENDAHULUAN

Keterpurukan Indonesia di segala bidang, yang disebabkan oleh tata-cara masalah-masalah sosial ekonomi seperti: korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di setiap sendi kehidupan bernegara; penegakan hukum yang berjalan setengah hati; serta semakin menurunnya kualitas layanan kepada masyarakat. Inilah masalah nyata yang dihadapi sehari-hari oleh bangsa Indonesia.

Selain itu kondisi ini juga memuncu munculnya konflik-konflik di berbagai daerah yang mengancam persatuan dan kesatuan. Masalah yang seringkali diangkat adalah ketidak-puasan daerah terhadap kinerja pemerintah pusat, yang cenderung berlaku tidak adil dalam melayani daerah. Pemerintahan yang cenderung sentralistik, telah menyebabkan rasa tidak puas di berbagai daerah. Daerah-daerah dengan sumber daya alam yang makmur seringkali merasa tidak mendapat pembagian kekayaan alam yang adil. Kekayaan daerah sering dibawa dan dinikmati oleh pejabat-pejabat di pusat pemerintahan, Jakarta.

Seiring dengan semangat reformasi, tuntutan terhadap kinerja pemerintahan yang baik semakin menguat. Hal ini ditandai dengan upaya pengawasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang semakin marak. Demokratisasi atau kebebasan menyatakan pendapat, persamaan hak di muka hukum, keterbukaan di segala bidang, adalah tema utama yang sering dibicarakan.

Selain itu perkembangan dunia yang semakin mengglobal, yang ditandai dengan semakin kuatnya ketergantungan antar-negara, telah memaksa negara-negara untuk tunduk terhadap aturan-aturan baru. Negara-negara yang dulu memperlakukan rakyatnya dengan sewenang-wenang, misalnya dengan melanggar hak asasi manusia, akan mengubah cara-cara seperti ini. Jika ini tidak dilakukan,

bisa dipastikan negara-negara seperti itu akan dikucilkan dari pergaulan dunia. Akibat selanjutnya adalah, negara-negara seperti itu akan kehilangan kesempatan untuk menikmati kemudahan-kemudahan dalam mendapatkan sumber-sumber daya yang dibutuhkan.

2. TELAAHPUSTAKA

2.1. *Pengertian Good Governance*

Pemahaman *good governance* mulai muncul sekitar tahun 1990-an, dan semakin mengemuka pada tahun 1996, saat negara-negara donor atau pemberi bantuan sering mempersoalkan perkembangan ekonomi, sosial dan politik di Indonesia. Saat itu negara-negara donor menjadikan masalah tata-pemerintahan ini sebagai salah satu aspek yang dipertimbangkan dalam pemberian bantuan.

Kata *governance* sendiri sering disamakan dengan kata *government*. Padahal ini tidak tepat sama sekali. *Government* sering diterjemahkan sebagai pemerintahan, sedangkan *governance* di sini diterjemahkan sebagai tata-pemerintahan.

Menurut **United Nations Development Program (UNDP)** dalam Buletin Informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia (2000), *governance* atau tata-pemerintahan adalah:

Penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Sedangkan **Ganie-Rohman** (2000) mendefinisikan *governance* sebagai:

Mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif.

Dari dua definisi ini bisa ditarik pemahaman bahwa ada banyak pihak yang terlibat dalam tata-pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial. Artinya, bukan hanya sektor negara saja yang berperan tunggal dalam setiap pengambilan keputusan dan kebijakan pengelolaan negara. Sektor non-pemerintah atau swasta pun seharusnya terlibat di dalamnya, setidaknya dalam mengawasi kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Berbicara tentang tata-pemerintahan, sebagai sebuah lembaga sektor publik, maka pemerintah dituntut untuk mempunyai akuntabilitas. **Budiardjo** (1998) mendefinisikan akuntabilitas sebagai:

Pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.

Dari definisi ini terkandung makna yang saling kait, antara pemberi mandat dan penerima mandat, serta mandat yang harus dipertanggungjawabkan itu sendiri.

2.2. Pengertian Sektor Publik

Berbicara tentang istilah “sektor publik” sendiri mempunyai banyak pengertian, tergantung dari sudut pandang apa istilah tersebut diartikan. Setiap disiplin ilmu bisa mempunyai pengertian yang berbeda terhadap sektor publik. Menurut **Mardiasmo** (2002):

Dari sudut pandang ekonomi sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik.

Selain itu, pengertian kelembagaan sektor publik sendiri sering dibatasi hanya sebatas lembaga-lembaga pemerintahan. Padahal sektor publik sendiri tidak hanya meliputi lembaga-lembaga pemerintahan, tetapi juga badan atau lembaga lain yang bergerak dalam usaha untuk menghasilkan barang dan layanan publik. Lembaga-lembaga tersebut misalnya: organisasi sosial, lembaga swadaya masyarakat, universitas maupun organisasi nirlaba lainnya.

Jika dikaitkan dengan lembaga sektor swasta (*private sector*) maka ada beberapa perbedaan antara lembaga sektor publik dan lembaga swasta. **Dittenhofer** (2001) mencatat beberapa perbedaan operasional yang signifikan antara lembaga sektor publik dan swasta, antara lain:

- Kriteria kinerja. Sektor swasta telah memasukkan kepuasan pelanggan dalam bentuk laba sebagai pengukur kinerja. Sedangkan sektor publik mencoba untuk menggunakan efisiensi dan efektifitas dalam anggaran sebagai pengukur kinerja.
- Akses pada pengambilan keputusan pemerintah yang mempengaruhi pihak eksternal. Semua pekerjaan pemerintah terbuka untuk publik, sementara untuk sektor swasta tertutup untuk publik.
- Konflik antara pembuat kebijakan pemerintahan dan administrasi. Pegawai yang dipilih biasanya membuat kebijakan dan bagian administrasi membawanya keluar. Dua kelompok ini biasanya mempunyai sasaran dan tujuan yang berbeda, menanggapi kepentingan yang berbeda dan dihargai untuk fungsi yang berbeda.
- Kontrak kepegawaian. Pola dan sistem layanan sipil dalam pemerintahan menghargai pegawai untuk kegiatan yang bersifat politis dan kepangkatan daripada untuk efisiensi dan produktivitas seperti pada sektor swasta.

- Penelitian yang kuat oleh media dan kelompok pemerhati publik. Terkait dengan sumber daya pemerintahan yang berasal dari pajak, pemerintah sering menjadi “mangsa” dari media dan kelompok pemerhati publik.
- Tekanan pada stabilitas dan kepercayaan. Tekanan yang ditujukan kepada pemerintahan lebih pada kepercayaan, akuntabilitas, dan legalitas daripada maksimalisasi efektifitas dan efisiensi.
- Lingkungan dari pengendalian dan kecurigaan. Pegawai negeri menjadi sasaran dari tekanan pengendalian yang sangat kuat.
- Perbedaan dalam status. Bekerja sebagai pegawai negeri sering dianggap sebagai pegawai dengan status gaji rendah daripada di sektor swasta. Situasi ini menjadi beban moral di beberapa tingkatan pemerintahan.

Dari paparan di atas jelas bahwa pola kerja antara sektor publik, dalam hal ini pemerintahan, berbeda dengan sektor swasta. Pola kerja ini turut mempengaruhi kinerja dan perilaku pegawai yang bekerja di sektor publik. Gaji yang rendah serta sistem kepegawaian yang tidak mendukung sering menyebabkan penyimpangan-penyimpangan. Hal ini yang seringkali membuat sektor publik dituding sebagai sarang pemborosan, korupsi, kolusi dan nepotisme.

Sebagaimana sektor swasta, sebenarnya kinerja sektor publik juga harus diperiksa dan dipertanggungjawabkan. Di sinilah makna pentingnya akuntabilitas bagi sektor publik. Untuk memeriksa akuntabilitas sektor publik sebenarnya tidak jauh berbeda dengan sektor swasta, hanya saja tidak sekedar **audit konvensional** (*Conventional Audit*) yang meliputi audit keuangan dan audit ketaatan (*Financial Audit and Compliance Audit*), namun perlu juga dilakukan **audit kinerja** (atau biasa disebut *Value for Money Audit*). Audit kinerja ini meliputi audit ekonomi, audit efisiensi, dan audit efektifitas.

Yang dimaksud dengan istilah ekonomi di sini artinya biaya terendah, sedangkan efisiensi mengacu pada rasio terbaik antara hasil (*output*) dengan biaya (*input*). Sedangkan efektivitas berkenaan dengan dampak suatu hasil (*output*) bagi pengguna jasa. Secara garis besar tujuannya adalah menentukan tingkat pencapaian hasil atau manfaat yang diinginkan, menentukan kesesuaian hasil dengan tujuan, dan mempertimbangkan pilihan lain yang memberikan hasil yang sama dengan biaya terendah.

Audit ekonomi dan efisiensi menurut *The General Accounting Office Standards* (1994) dalam *Mardiasmo* (2002), dilakukan jika entitas yang diaudit telah:

- Mengikuti ketentuan pelaksanaan pengadaan yang sebat;
- Melakukan pengadaan sumber daya (jenis, mutu, dan jumlah) dengan kebutuhan pada biaya terendah;

- Melindungi dan memelihara semua sumber daya yang ada secara memadai;
- Melindungi duplikasi pekerjaan, tanpa tujuan atau kurang jelas tujuannya;
- Menghindari adanya pengangguran sumber daya atau jumlah pegawai berlebihan;
- Menggunakan prosedur kerja yang efisien;
- Menggunakan sumber daya (staf, peralatan dan fasilitas) yang minimum dalam menghasilkan atau menyerahkan barang/jasa dengan kualitas dan kuantitas yang tepat;
- Mematuhi persyaratan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perolehan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya negara;
- Melaporan ukuran yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai kehematan dan efisiensi.

Audit kinerja pada dasarnya merupakan perluasan dari audit keuangan. Audit kinerja memfokuskan pemeriksaan pada tindakan dan kejadian ekonomi yang menggambarkan kinerja organisasi. Menurut **Malan** (1984):

Audit Kinerja adalah suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif, agar dapat melakukan penilaian secara independen atas ekonomi dan efisiensi operasi, efektivitas dalam pencapaian hasil, kepatuhan terhadap kebijakan, menentukan kesesuaian antara kinerja yang ada dengan standarnya, serta mengkomunikasikan hasilnya pada pihak pengguna.

Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika mampu melaksanakan tugas dalam rangka mencapai tujuan pada standar tinggi dengan biaya rendah. Salah satu hal yang membedakan audit kinerja dengan audit konvensional adalah dalam hal laporan audit. Secara jelas ini akan dilihat dari sudut Indonesia.

Untuk kondisi di Indonesia, audit kinerja lembaga-lembaga pemerintah dilakukan dengan pedoman **Standar Audit Pemerintahan (SAP)** yang diterbitkan oleh **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)** pada tahun 1995. SAP merupakan standar untuk melakukan audit atas semua kegiatan pemerintah yang meliputi APBN, APBD, pelaksanaan anggaran tahunan BUMND, serta kegiatan yayasan yang didirikan pemerintah, BUMN/D atau badan hukum lain yang di dalamnya terhadap kepentingan keuangan negara atau menerima bantuan pemerintah. SAP terdiri atas tiga standar: Standar Umum, Standar Pekerjaan Lapangan Audit Kinerja dan Standar Pelaporan Audit Kinerja. Secara ringkas ketiga standar itu adalah sebagai berikut:

Standar Umum, meliputi:

- a. Staf memiliki kecakapan profesional;
- b. Independensi dalam sikap dan penampilan;

- c. Dalam mengaudit dan menyusun laporan audit, auditor wajib menggunakan kemahiran profesional secara cermat dan seksama;
- d. Sistem pengendalian internal yang memadai dan harus di-*review* oleh pihak lain yang kompeten.

Standar Pekerjaan Lapangan Audit Kinerja, meliputi:

- a. Perencanaan;
- b. Supervisi;
- c. Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan;
- d. Pengendalian Manajemen.

Standar Pelaporan Audit Kinerja, meliputi:

- a. Auditor harus membuat laporan audit tertulis;
- b. Ketepatan Waktu;
- c. Isi Laporan mencakup semua informasi yang dibutuhkan;
- d. Penyajian laporan yang lengkap, akurat, obyektif, jelas dan ringkas;
- e. Distribusi Laporan, yang meliputi (1) pejabat yang berwenang dalam organisasi pihak yang diaudit; (2) pejabat yang berwenang dalam organisasi yang meminta audit, termasuk pihak luar yang memberikan dana, kecuali jika dilarang oleh undang-undang; (3) pejabat yang bertanggungjawab atas pengawasan secara hukum atau pihak yang bertanggungjawab untuk melakukan tindak-lanjut berdasarkan temuan dan rekomendasi audit; (4) pihak lain yang diberi wewenang oleh entitas yang diaudit untuk menerima laporan tersebut.

Dari sini bisa dilihat dengan jelas, pada audit kinerja ini laporan yang dihasilkan didistribusikan kepada banyak pihak, yang sebagian besar adalah aparat pemerintahan. Sedangkan untuk pihak luar, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga diperbolehkan untuk mendapatkan laporan hasil audit tersebut.

Selain itu, dalam laporan audit ini tidak hanya berisi opini atau pendapat auditor saja, melainkan juga disertai dengan rekomendasi untuk perbaikan-perbaikan. Bahkan jika diperlukan, ada tindakan hukum yang akan diambil jika ditemukan adanya indikasi penyimpangan-penyimpangan.

2.3. Audit Kinerja pada Pemerintahan Otonomi Daerah

Seperti disebutkan di awal tulisan ini, semangat reformasi juga mempengaruhi beberapa daerah untuk menuntut adanya otonomi. Ini adalah puncak dari kekecewaan daerah atas ketimpangan-ketimpangan yang terjadi selama ini. Perimbangan keuangan pusat dan daerah yang tidak diatur dengan baik, serta pencurian kekayaan daerah oleh pejabat-pejabat pemerintahan pusat adalah sedikit alasan yang mendasari tuntutan otonomi tersebut. Tuntutan otonomi daerah ini

akhirnya dikabulkan melalui Undang-undang Nomor 22 tentang Otonomi Daerah dan Undang-undang Nomor 25 tentang Perimbangan Kekuasaan Pusat dan Daerah tentang Sistem Akuntansi Keuangan Daerah.

Meskipun saat ini pemerintah mulai memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola sendiri daerahnya, pengawasan terhadap kinerja pemerintah, baik pusat maupun daerah, tetap harus dilakukan. Pada dasarnya ada tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik, yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan. Pengawasan dilakukan oleh pihak legislatif, yang dalam hal ini dilakukan oleh dewan perwakilan rakyat. Pengendalian dilakukan oleh pihak eksekutif, atau aparat pemerintahan sendiri. Sedangkan pemeriksaan dilakukan oleh pihak independen. Jika ditemukan indikasi adanya penyimpangan, maka pihak yudikatif dengan kekuasaan hukumnya harus segera bertindak.

2.4. Kelemahan Audit Kinerja pada Pemerintahan

Menilik kondisi yang ada saat ini, jika audit kinerja bisa dilaksanakan dengan baik maka akan diyakini akan mendukung tata-pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Tetapi permasalahan yang timbul kemudian adalah, audit kinerja pada pemerintahan sendiri masih memiliki beberapa kelemahan. Setidaknya ada dua kelemahan yang bisa disebutkan, yaitu:

1. Tidak tersedia indikator kinerja yang memadai. Sampai saat ini masih belum banyak ditetapkan indikator pengukur kinerja yang baku, khususnya di lembaga-lembaga pemerintahan.
2. Banyaknya lembaga pemeriksa fungsional yang tumpang-tindih (*overlapping*) satu dengan yang lain, yang menyebabkan ketidak-efisienan dan keefektifan.

Jika hal ini tidak segera dibenahi, maka audit kinerja yang seharusnya bisa mendukung tata-pemerintahan yang baik, menjadi tidak banyak berarti.

3. PENUTUP

Keterpurukan Indonesia di segala bidang, yang disebabkan oleh tata-cara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak baik, telah mengakibatkan munculnya masalah-masalah sosial ekonomi seperti: korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di setiap sendi kehidupan bernegara; penegakan hukum yang berjalan setengah hati; serta semakin menurunnya kualitas layanan kepada masyarakat di segala bidang. Untuk mengatasi hal itu harus dibangun tata-pemerintahan yang baik (*good governance*). Tata-pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, harus dibangun bersama-sama dan menjadi tanggungjawab bersama. Tujuan dari ini semua adalah, agar sebagai bagian dari sektor publik pemerintah dapat memberikan layanan yang maksimal terhadap rakyatnya.

Pada dasarnya ada tiga aspek utama yang mendukung terciptanya tata-pemerintahan yang baik, yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan. Pengawasan dilakukan oleh pihak legislatif, pengendalian dilakukan oleh pihak eksekutif, sedangkan pemeriksaan dilakukan oleh pihak independen. Jika ditemukan indikasi adanya penyimpangan, maka pihak yudikatif dengan kekuasaan hukumnya harus segera bertindak.

Audit kinerja bisa menjadi pendukung terciptanya tata-pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, dengan menjalankan fungsi pemeriksaan. Dengan tetap mengedepankan independensi dan profesionalitas, auditor sektor publik dengan audit kinerjanya, bisa memberikan sumbangsih bagi terciptanya tata-pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa ini.

Pada akhirnya kemauan baik dari pihak pemerintah dan dukungan seluruh anggota masyarakat, akan mampu mewujudkan "Indonesia Baru", dengan tata-pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa.

REFERENSI

- Dittenhofer, Mort., 2001. *Performance auditing in governments*, <http://www.emerald-library.com/ft>. Diakses pada 11 Nopember 2003.
- Dokumen Kebijakan UNDP, 1997. "Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan", Buletin Informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2000.
- General Accounting Office, 1994. *Auditing Standard*, GAO, Washington DC.
- Ganie-Rochman, Meuthia, 2000. "Good governance: Prinsip, Komponen dan Penerapannya", HAM: Penyelenggaraan Negara Yang Baik & Masyarakat Warga, Komnas HAM, Jakarta.
- Malan, R.M, Fountain Jr., J.R., Arrowsmith, D.S. and Lockridge II, R.L. 1984. *Performance Audit in Local Government*, Chicago, Ill.: Government Finance Officers Association.
- Mardiasmo, 2002. *Akuntansi Sektor Publik*, Edisi Pertama, Penerbit ANDI, Yogyakarta.
- Miriam Budiardjo, 1998. "Menggapai kedaulatan Untuk Rakyat", Penerbit Mizan, Bandung.