

# **Peningkatan Transparansi dan Akuntabilitas untuk Membangun Industri Keuangan Yang Sehat<sup>1</sup>**

## 1. Pengantar

Bertolak belakang dengan program penanggulangan korupsi yang dicanangkan oleh Presiden SBY, sudah mulai kelihatan adanya erosi komitmen nasional untuk melakukan restrukturalisasi industri perbankan yang praktis telah bangkrut diterpa krisis ekonomi pada tahun 1997. Dilihat dari nilai aktiva dan jaringan kantornya, pada saat ini sektor perbankan merupakan inti dari industri keuangan di Indonesia. Sebagaimana diketahui, di luar rekapitalisasi, peningkatan transparansi serta akuntabilitas maupun kualitas sumber daya manusia (SDM) industri perbankan dan dunia usaha merupakan program terpenting dari upaya restrukturalisasi tersebut. Komitmen untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas serta SDM perbankan, dengan jadwal pelaksanaan yang jelas, tercermin dalam Matriks Kebijakan Inpres No. 5 tanggal 15 September 2003 dan Kebijakan Bank Indonesia maupun Arsitektur Perbankan Indonesia (API)-nya. Ketiga dokumen itu disusun sendiri oleh Pemerintah dan BI, tanpa bantuan IMF dan Bank Dunia, sebagai pengganti program IMF.

Erosi atas komitmen atas penerapan aturan prudensial industri perbankan nasional tercermin pada setidaknya empat hal. Pertama, masih maraknya skandal di berbagai bank-bank milik negara, seperti L/C fiktif Bank BNI sebesar Rp1,2 triliun pada tahun 2003. Kedua, belum adanya penerapan UU No. 10 Tahun 1988 tentang Perbankan yang menuntut akuntabilitas ataupun tanggung jawab semua pihak yang bertanggung jawab bank-bank bermasalah pemilik, pengurus, akuntan publik, maupun nasabah. Ketiga, bertentangan dengan UU perbankan itu, beberapa mantan pemilik dan pengurus bank yang sudah tercemar tersebut kini sudah diperbolehkan kembali menjadi pemilik pengendali maupun pengurus bank. Keempat, adanya kampanye gencar dan sistematis

---

<sup>1</sup> *Keynote Speech* pada Seminar “Penanganan Tindakan Korupsi di Perbankan”, Harian Bisnis Indonesia, Diamond Room, Hotel Nikko, Jl. M.H. Thamrin, Rabu, 26 April 2006, pkl. 9:00-10:00. Makalah pada Pendidikan Kepemimpinan Eksekutif dalam Sekolah Staf Pimpinan Bank Indonesia (SESPIBI), (30 Juni 2006)

dari sementara politisi, pejabat otorita serta pengurus bank-bank negara untuk menolak pemeriksaan BPK maupun pengumuman Laporan Pemeriksaan BPK itu secara luas kepada masyarakat. Padahal masyarakat luas itulah yang kemudian menanggung beban kerugian bank-bank negara akibat dari kesalahan pengambil kebijakan maupun pengurus bank tersebut. Kampanye seperti ini berusaha melemahkan kembali transparansi dan akuntabilitas industri perbankan nasional yang telah menjadi penyebab utama krisis ekonomi tahun 1997-1998.

## 2. Dampak ekonomi bank yang sakit

Adalah tidak benar pendapat yang mengatakan bahwa Laporan Pemeriksaan BPK terhadap bank-bank negara telah memperlambat pemulihan ekonomi karena transparansi laporan itu telah menghambat ekspansi fiskal maupun ekspansi kredit perbankan. Menurut mereka, pemuatan nama penunggak kredit dalam Laporan Pemeriksaan BPK telah menyebabkan bank-bank negara menjadi takut memberikan kredit. Dengan demikian, bank-bank akan semakin banyak menempatkan dananya dalam portepel yang mengandung risiko kecil, seperti Reksadana (SUN), SBI, Fasbi, devisa maupun pinjaman antar bank. Pada saat yang sama, nasabah bank-bank negara juga pindah ke bank-bank lain agar namanya tidak diumumkan secara luas jika menunggak kredit.

Pendapat di atas adalah keliru karena sumber penyebab utama kelambatan pertumbuhan kredit industri bank-bank nasional disebabkan oleh dua hal yang tidak ada kaitannya dengan transparansi pemeriksaan oleh BPK. Penyebab pertama kelambanan ekspansi kredit bank itu adalah karena masih belum pulihnya kesehatan industri perbankan nasional tersebut. Penyebab yang kedua adalah karena besarnya beban penyehatannya setelah dilanda oleh krisis ekonomi delapan tahun yang lalu pada tahun 1997-1998. Pada gilirannya, krisis ekonomi dan perbankan itu terjadi karena gabungan kebijakan ekonomi yang salah dan buruknya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara serta badan usaha di Indonesia. Akibatnya, laporan keuangan negara, bank dan badan usaha tidak dapat dijadikan pegangan untuk mengetahui dan mengantisipasi keadaan serta menjadi dasar dalam pengambilan keputusan. Dalam keadaan seperti itu pemerintahan Presiden Suharto maupun Presiden Habibie memutuskan untuk merekapitalisasi semua bank nasional karena tidak dapat dibedakan mana bank yang

masih *viable* dan mana yang tidak. Biaya rekapitalisasi perbankan dan pembersihan kredit bermasalah perbankan nasional seluruhnya digeser menjadi tanggungan negara sehingga menjadi beban rakyat yang tidak berdosa.

Berbeda dengan Cina yang membiayai sebagian dari rekapitalisasi bank-bank nasionalnya dengan menggunakan cadangan luar negerinya yang sangat besar, Indonesia hanya mampu merekap industri bank nasional dengan mengeluarkan surat utang negara (SUN). Pada saat itu, untuk melunasi kewajiban luar negeri yang jatuh waktu saja Indonesia tidak mampu karena tidak memiliki stok cadangan luar negeri yang cukup. Suntikan dana segar dalam bentuk valuta asing hanya disediakan pada Bank Indover dalam bentuk penempatan *pledge deposit* cadangan luar negeri Bank Indonesia. Jumlah SUN yang dikeluarkan mencapai sekitar Rp640 triliun atau setara dengan 50 persen dari nilai PDB kita pada tahun 1999. Jumlah itu juga setara stok dengan hutang luar negeri Pemerintah yang ada pada saat itu. Diukur dari persentase terhadap PDB itu, biaya krisis perbankan di Indonesia merupakan yang termahal di seluruh dunia dalam sejarah manusia. Mulai sejak krisis itulah anggaran negara tidak lagi dapat dipergunakan sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi karena besarnya porsi pengeluaran negara untuk melunasi beban hutang pemerintah. Selain membayar hutang, porsi pengeluaran negara juga cukup besar untuk membayar subsidi dan mengatasi konflik horisontal di berbagai daerah. Karena kurangnya anggaran, infrastruktur ekonomi kita sudah lama tidak terurus, kesehatan masyarakat dan pendidikan nasional sudah lama kurang terpelihara.

Karena Pemerintah Republik Indonesia hanya mampu memberikan tambahan modal bank dalam bentuk SUN yang kurang likuid, kredit perbankan nasional tidak dapat ditingkatkan. Kurang likuidnya SUN terjadi karena pasar-nya yang masih sempit dan dangkal. Dewasa ini, secara praktis, bank-bank negara hanya beroperasi sebagai *narrow bank*, jual beli SUN, karena lebih dari separuh dari portepelnya adalah berupa surat utang negara (SUN), SBI dan Fasbi. Pada gilirannya, industri perbankan nasional yang kurang likuid itu tidak mampu melakukan ekspansi kredit. SUN yang kurang likuid tersebut memberikan balas jasa kupon dari negara yang sangat likuid guna dapat memenuhi kegiatan operasional bank dan melakukan ekspansi kredit. Selain dari menebus kembali yang sudah diserahkan kepada BPPN, sebagian dari kredit bank diberikan untuk kredit konsumsi untuk membeli barang-barang konsumsi tahan lama (*durable goods*), seperti

kendaraan bermotor maupun telepon genggam. Bank dapat menebus kembali *asset* BPPN dengan menggunakan SUN. Hambatan ekspansi kredit bank juga berkaitan dengan buruknya iklim investasi, kurang terpeliharanya infrastruktur fisik dan meningkatnya militansi serikat pekerja dalam era demokratisasi dan era otonomi daerah dewasa ini. Akibatnya, upaya menggerakkan ekonomi melalui peningkatan ekspor dan investasi swasta juga tersendat. Kalaupun ada peningkatan ekspor hanya terjadi karena adanya kenaikan harga komoditas primer di pasar dunia dan bukan karena peningkatan daya saing. Akibatnya pengangguran tenaga kerja menjadi semakin meningkat.

Industri perbankan nasional yang masih belum sehat sekaligus meningkatkan tingkat suku bunga deposito bank didalam negeri dan erosi nilai tukar ataupun devaluasi rupiah. Tingginya tingkat suku bunga deposito bank itu terjadi karena adanya *crowding out* di pasar uang dan modal nasional yakni persaingan antara sektor negara dengan sektor swasta untuk memperebutkan tabungan nasional yang semakin mengecil dalam era pertumbuhan ekonomi yang rendah. Perbedaan (*spread*) antara tingkat suku bunga kredit dengan tingkat suku bunga deposito juga ikut naik bersamaan dengan peningkatan tingkat suku bunga deposito bank itu. Peningkatan *spread* bank, antara lain, didorong oleh peningkatan biaya modernisasi peralatan, seperti *information technology*, maupun biaya penghapusan kredit macet. Pada gilirannya, *spread* bank yang meningkat itu meningkatkan tingkat suku bunga pinjamannya pula. Sebelum krisis, hanya Bank Central Asia (BCA) di antara bank-bank nasional yang memiliki teknologi yang canggih dan menggunakan satelit Palapa untuk menghubungkan jaringan semua kantor dan ATM-nya. Pada waktu itu, Bank Indonesia dan bank-bank negara tidak punya fasilitas teknologi secanggih milik BCA itu. Baru setelah krisis, semua bank nasional melakukan modernisasi teknologi yang sangat mahal biayanya. Sementara itu, peningkatan harapan akan penurunan nilai tukar Rupiah terjadi karena peningkatan permintaan valuta asing untuk keperluan impor dan pelunasan hutang luar negeri melebihi penghasilan ekspor dan pemasukan baru modal asing. Gabungan antara peningkatan tingkat suku bunga (deposito serta kredit) di dalam negeri dengan peningkatan harapan kemerosotan nilai tukar Rupiah telah menyebabkan tingkat suku bunga di Indonesia senantiasa lebih tinggi daripada di luar negeri.

### 3. Peningkatan kualitas pengolahan badan usaha

Kurang seriusnya kita meningkatkan transparansi, akuntabilitas serta SDM perbankan maupun dunia usaha juga telah sekaligus menghambat pemulihan kegiatan perekonomian nasional. Setelah mengalami krisis, negara lain segera berupaya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas sistem pengelolaan keuangan negara (*good and clean government*) maupun pengelolaan badan usahanya (*good corporate governance*). Setelah terjadinya rangkaian skandal dunia usaha (seperti *Worldcom* dan *Enron*) Amerika Serikat mengintroduksi *the Sarbanes-Oxley Act* tahun 2002. Aturan itu menegaskan kembali tanggung jawab semua pihak terkait: pengurus badan usaha, akuntan publik, penasehat hukum, investment bank dan pemain pasar modal. Dalam industri perbankan, transparansi itu meliputi pengetatan aturan prudensial (seperti *the Basel core principles*), penyempurnaan sistem pembukuan dan peningkatan keterbukaan (*disclosures*) untuk mewujudkan akuntabilitas semua pihak terkait: otoritas atau pejabat pengatur, pemegang saham, nasabah maupun industri perbankan itu sendiri. Nasabah kredit bank juga dipaksa agar menjadi lebih transparan dan akuntabel. Di negara lain itu, sistem hukum ditingkatkan agar dapat menjadi lebih efektif dan efisien dalam menyelesaikan konflik kepentingan secara adil sehingga tidak bertele-tele dan tidak perlu pakai cara macam-macam ataupun menggunakan jasa *debt collectors*.

Di negara lain, kualitas bankir ditingkatkan melalui proses pengujian kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) maupun pendidikan berjenjang. Korea Selatan meningkatkan pendidikan khusus dalam bidang-bidang ilmu yang belum dikuasai oleh para bankirnya, seperti *derivatives*. Kekurangan mutu SDM bank-bank di Asia di bidang ini merupakan salah satu pemicu krisis ekonomi pada tahun 1997-1998. Selain mendapatkan hukuman berat, pemilik dan pengurus bank dilarang untuk menjadi pemilik pengendali maupun pengurus bank. Pejabat yang bertanggung jawab penyebab krisis juga mendapatkan hukuman yang setimpal. Korea Selatan telah menghukum dua mantan presiden, mantan pangab dan jenderal bintang 4, beserta kerabatnya karena terlibat KKN. Sebaliknya, *good corporate governance* di Indonesia baru berupa semboyan yang hampa belaka sedangkan sistem hukum kita masih belum efektif dan efisien menyelesaikan perkara ekonomi.

#### 4. Empat kritik terhadap Laporan Pemeriksaan BPK atas bank-bank negara

Ada empat jenis kritik yang dilontarkan oleh sekelompok orang terhadap Laporan Pemeriksaan BPK atas bank-bank negara yang memuat nama-nama penunggak kredit. Kritik pertama adalah bahwa pengumuman seperti itu adalah bertentangan dengan UU Perbankan tahun 1988. Oleh karena itu, kelompok ini menyarankan agar BPK tidak perlu memeriksa BUMN, termasuk bank-bank negara, terutama yang sudah menjual saham di bursa efek (*go public*). Bank-bank itu cukup diperiksa oleh KAP, Bank Indonesia dan Bapepam. Pendapat dan tuduhan seperti ini tidak benar. Sebagaimana disebut di muka, kualitas pemeriksaan ketiga pihak itu yang sangat tidak memadai telah menjadi salah satu sumber pemicu krisis pada tahun 1997-1998. Peranan ketiganya pun sangat terbatas apakah pada waktu pemerintah dan IMF menetapkan bank mana yang akan dibubarkan rekap, merjer maupun diteruskan pada tahun 1997-1998 maupun dalam melakukan audit tentang BLBI yang telah membebani rakyat.

Sementara itu, pemeriksaan bank yang wajib dirahasiakan menurut UU Perbankan tahun 1988 adalah yang dilakukan oleh Bank Indonesia karena sebagai bank sentral memeriksa seluruh aspek kegiatan usaha bank. Di lain pihak, mandat BPK hanya terbatas pada pemeriksaan yang berkaitan dengan keuangan negara saja. Pemuatan nama nasabah kredit bermasalah dalam Laporan Pemeriksaan BPK adalah dalam rangka peningkatan keterbukaan (*disclosures*), tidak mengungkapkan jumlah simpanan nasabah yang dilarang oleh pasal-pasal tentang kerahasiaan bank yang diatur dalam UU Perbankan Tahun 1998. Pengumuman nama nasabah penunggak kredit sudah dimulai oleh BPPN sejak awal berdiri pada tahun 1988 hingga masa akhir tugasnya pada tahun 2003. Dari daftar nama BPPN itu terungkap bahwa sebagian besar dari penerima kredit murah dari bank-bank negara, dan yang tidak melunasi hutangnya, adalah pihak yang erat kaitannya dengan praktik KKN penguasa politik Orde Baru. Sungguh bertolak belakang dengan pemerataan yang diindoktrinasikan dalam Penataran P-4 selama masa pemerintahan itu.

Adalah juga tidak benar bahwa para nasabah penunggak kredit yang namanya diumumkan dalam Laporan BPK akan pindah ke bank-bank lain. Alasannya adalah karena para nasabah tersebut bukanlah merupakan nasabah yang berharga (*nonvalued customers*) dan, karena reputasinya yang buruk, akan sulit mendapatkan kredit dari bank lain. Biasanya, nasabah yang baik pindah dari satu ke bank lain adalah karena pelayanan

banknya yang lama kurang baik dan produknya yang terbatas. Karena tidak *bankable* di tempat lain, nasabah yang diumumkan namanya dalam Laporan Pemeriksaan BPK itu justru berusaha memperbaiki citranya dengan semakin melunasi hutangnya kepada bank-bank negara tersebut<sup>2</sup>. Dalam hal yang terakhir ini, bank sentral serta bank-bank negara seyogyanya berterimakasih kepada BPK yang secara tidak langsung berfungsi sebagai penagih hutang (*debt collector*).

Alasan ketiga pihak yang mengkritisi Laporan Audit BPK adalah bahwa *disclosures* akan menghambat ekspansi kredit oleh bank-bank BUMN. Padahal, hambatan terbesar dari ekspansi kredit BUMN adalah karena struktur portepelnya yang kurang likuid, seperti yang disebut di atas. Sementara itu, sebagaimana disebut di atas, laporan BPPN mencerminkan bahwa cukup besar porsi kredit bank-bank negara di masa lalu yang diberikan berdasarkan KKN dan bukan berdasarkan analisis kredit berdasarkan kemampuan, karakter, kolateral maupun ketersediaan modal pemohon kredit. Cukup besar pula porsi kredit bank-bank negara tersebut yang digunakan untuk menambah kapasitas terpasang, yang selain tidak produktif juga hanya menyumbang pada peningkatan kredit bermasalah (NPL) dengan biaya yang digelembungkan atau di-*mark up* pula. Sebagian dari kredit bank negara masa Orde Baru digunakan oleh penerimanya untuk pelarian modal ataupun melakukan ekspansi usahanya di luar negeri. Skandal L/C fiktif di Bank BNI tahun 2003 adalah *pencurian* dan bukan kredit.

Pengkritik Laporan Pemeriksaan BPK itu pun tidak faham struktur BUMN di Indonesia yang sangat berbeda dengan di negara-negara lain yang lebih maju dan teratur. Di negara lain itu, modal BUMN memang merupakan uang negara yang dipisahkan dan kerugiannya tidak lagi merupakan kewajiban kontijensi negara. Pengurusnya pun akuntabel dan bertanggung jawab penuh kepada prestrasi kerja perusahaan yang diurusnya. Sebaliknya, walaupun BUMN di Indonesia sudah *go public*, pemerintah masih tetap memiliki *golden share* dalam perusahaan itu. Artinya, Pemerintah Indonesia masih memiliki kekuasaan yang dominan dalam menentukan pengurus maupun arah kebijakan perusahaan itu. Dengan demikian, segala kerugiannya merupakan kewajiban kontijensi pemerintah. Lihatlah, misalnya, Bank BNI yang sudah *go public* jauh sebelum krisis

---

<sup>2</sup> Peningkatan pelunasan hutang kepada negara setelah diperiksa oleh BPK juga terjadi pada beberapa dari 16 Bank-Bank Dalam Likuidasi (BDL), yang dilikuidir pada tahun 1997.

tahun 1997-1998. Pengurusnya masih tunjukan pemerintah dan pemberian kreditnya pun tidak beda dengan sebelum *go public* kental dengan nuansa KKN. Setelah krisis tahun 1997-1998 masih juga terjadi skandal L/C fiktif pada tahun 2003 yang menambah beban rakyat. Belum ada satu pun pengurus BUMN pada era krisis dan pada masa skandal sesudahnya yang sudah masuk penjara sesuai dengan Undang-Undang Perbankan yang disebut di atas.

Tanpa adanya peningkatan transparansi dan akuntabilitas maupun mutu SDM industri perbankan maupun badan usaha, tidak mungkin kita dapat meningkatkan efisiensi perekonomian dan badan usaha nasional. Peningkatan efisiensi seperti ini akan memungkinkan perekonomian dan badan usaha nasional kita mampu berperan dalam era globalisasi dan dapat bersaing di pasar nasional maupun pasar dunia. Lihatlah prestasi kantor cabang bank-bank nasional kita atau Indover, bank milik BI, di luar negeri. Hampir seluruhnya merupakan proyek rugi, menghamburkan aset bangsa karena hanya mengandalkan penempatan dana dari Kantor Pusatnya di Indonesia. Hampir semua kredit yang diberikan oleh kantor-kantor cabang di luar negeri itu menjadi bermasalah dan cukup besar yang diberikan kepada kepada nasabah-nasabah di Indonesia atas dasar KKN yang dalam istilah sekarang dapat disebut sebagai *money laundering*. Kita bercita-cita membuat Bank BNI, misalnya atau bank milik nasional lainnya setidaknya dapat menyamai *Development Bank of Singapore* (DSB) yang mampu bersaing di pasar regional dan internasional. Kita juga ingin melihat perusahaan penerbangan kita mampu bersaing dengan *Silk Air* jika belum mampu menyaingi *Singapore Airlines*. Untuk merubah citra perusahaan, tidak cukup hanya dengan sekedar merubah logo yang banyak membuang uang. Citra hanya dirubah melalui peningkatan kualitas pelayanan, ekspansi dan perolehan keuntungan usaha.

##### 5. Peran BPK dalam mengkatkan transparansi dan akuntabilitas bank negara

Sebagaimana diketahui UUD 1945 maupun ketiga UU dibidang keuangan negara yang disebut di atas menugaskan BPK melakukan pemeriksaan setiap sen uang negara dari mana pun sumbernya, di manapun disimpan dan untuk apapun dipergunakan. Dalam kaitan ini ada berbagai peran yang dilakukan oleh BPK untuk ikut meningkatkan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara termasuk bank-bank negara, apakah milik

Pemerintah Pusat dan daerah, anak perusahaan maupun milik yayasan yang terkait dengan kedinasan. Peran yang pertama adalah untuk meningkatkan kualitas pemeriksaannya. Pemeriksaan BPK terdiri dari dua kelompok besar. Kelompok pertama, adalah berupa pemeriksaan secara umum (keuangan, kinerja, atau pemeriksaan lainnya). Kelompok kedua adalah pemeriksaan khusus yang ditujukan untuk mendeteksi terjadinya tindak korupsi melalui pemeriksaan investigasi dan pemeriksaan khusus (*investigative and fraud audit*). Pemeriksaan investigasi dan pemeriksaan khusus itu dilakukan oleh BPK mulai tahun 1999 berkenaan dengan pemeriksaan BLBI. Laporan Pemeriksaan atas BLBI itu telah diserahkan oleh BPK untuk ditindak lanjuti kepada DPR dan Kejaksaan Agung pada tanggal 4 Agustus 2000.

Tindak lanjut Laporan Pemeriksaan Khusus BPK mengenai BLBI sangat lambat, baik untuk menghukum para pelakunya maupun para pejabat negara yang terlibat. Pelacakan pelarian modal periode krisis 1997-1998 pun tidak pernah dilakukan, apalagi *recovery*-nya. Padahal, sangat mudah dan murah untuk melakukan pelacakan modal hasil korupsi dan BLBI itu dengan meminta daftar nama orang yang memindahkan uangnya keluar negeri pada periode itu yang disimpan pada *tape computer* beberapa bank devisa utama yang berkantor di Jakarta. Asal kita serius, penegak hukum negara lain pun bersedia membantu *recovery* hasil korupsi dan BLBI yang dilarikan dari Indonesia itu. Selama tahun 2005, BPK telah menyampaikan kurang lebih 14 temuan yang mengindikasikan terjadinya tindak pidana korupsi kepada Kejaksaan Agung dengan nilai sebesar Rp2,9 triliun dan US\$ 39,08 juta.

Peran kedua yang dilakukan oleh BPK adalah untuk ikut mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Peran ini dilakukan BPK melalui partisipasi aktif dalam perombakan sistem administrasi keuangan negara yang sangat tidak transparan dan tidak akuntabel selama masa Pemerintahan Orde Baru. Sebagaimana diketahui, anggaran negara dalam masa Orde Baru dibagi dalam dua bagian, yakni anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Anggaran rutin dikontrol oleh Ditjen Anggaran sedangkan Anggaran Pembangunan dikendalikan oleh Bappenas. Anggaran pembangunan juga meliputi suplemen anggaran rutin seperti honor dan gaji maupun biaya perjalanan pelaksana proyek. Di samping anggaran resmi juga ada anggaran nonbujeter yang bersumber dari yayasan, dana pensiun, koperasi/badan usaha. Baik modal awal maupun

kegiatan usaha instansi ataupun perusahaan satelit, pada hakikatnya, adalah bersumber dari induk instansinya.

Tiga Paket UU di Bidang Keuangan Negara<sup>3</sup> yang dikeluarkan tahun 2003–2004 telah memberikan *design* sistem akuntabilitas keuangan negara yang memadai. Tidak ada lagi pemisahan antara anggaran rutin dengan anggaran pembangunan sedangkan anggaran nonbujeter semakin ditiadakan. Tiga UU tersebut ditambah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP telah merubah jenis dan format laporan keuangan negara, memberlakukan sistem akuntansi berpasangan, menggunakan sistem akuntansi yang terpadu dan terkomputerisasi, dan menerapkan desentralisasi pelaksanaan akuntansi secara berjenjang. Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2004 menggambarkan bahwa sistem akuntabilitas keuangan negara yang diatur dalam ketiga paket UU tersebut belum sepenuhnya berjalan. BPK tidak dapat menyatakan pendapat (*disclaimer*) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2004 karena adanya kelemahan-kelemahan signifikan dalam Sistem Pengendalian Intern, pelaksanaan standar maupun ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Beberapa temuan signifikan yang diperoleh BPK adalah belum berjalannya sistem akuntansi pemerintahan dengan baik. Dewasa ini, terdapat 957 rekening pribadi (termasuk yang sudah lama meninggal dunia) yang menyimpan uang negara dengan nilai sebesar Rp20,55 triliun. Berbagai penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dan piutang negara lainnya tidak dilaporkan dan disetorkan ke kas negara. Contohnya adalah berupa denda pengganti hukuman yang dipungut oleh Kejaksaan Agung sebesar Rp6,6 triliun. Sudah menjadi pengetahuan umum dan ditemukan oleh pemeriksaan BPK berbagai penyelewengan atas penjualan tanah negara, royalti penambangan ataupun iuran hasil hutan ataupun dana pemeliharaan lingkungan oleh perusahaan pertambangan dan perkayuan. Di lain pihak, Australia, negara yang jauh lebih kaya daripada Indonesia, telah menjual gedung kedubesnya di Tokyo pada dasawarsa 1980-an untuk melunasi pembayaran hutang luar negerinya. Masih lemahnya sistem akuntansi keuangan negara

---

<sup>3</sup> UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

sekaligus mencerminkan bahwa *good and clean government* di Indonesia masih berupa cita-cita yang memerlukan waktu dan kerja keras untuk mewujudkannya.

Secara bertahap, BPK akan memeriksa BPD (Bank Pembangunan Daerah) yang menerima aliran dana yang disalurkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemda. Sebagaimana diketahui, porsi APBN yang diserahkan kepada daerah telah meningkat dengan pesat dari 4% (2000) menjadi lebih dari sepertiga dewasa ini. Dana itu disalurkan kepada daerah dalam bentuk Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus serta Dana Penyeimbang. Sebagian dari dana tersebut ditempatkan oleh Pemda pada BPD-nya masing-masing. Pada gilirannya, BPD-BPD itu mendaurulangkan dengan menempatkan dana tersebut dalam bentuk Reksadana, SBI dan Fasbi serta pinjaman antar bank di Jakarta. Padahal, berbagai daerah mengeluh kekurangan dana. Daur ulang dana APBN seperti inilah yang menjadi salah satu faktor penyebab mengapa menjamurnya pembukaan kantor-kantor cabang BPD berbagai daerah dilokasi mahal di Jakarta. Tidak jelas, arah kebijakan Pemerintah dan API yang membiarkan ekspansi kantor cabang BPD di Jakarta dan dengan penempatan dana yang seperti itu.

Pasal 17 UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyebut bahwa penerima utama Laporan Pemeriksaan BPK adalah DPR dan DPD tingkat nasional serta DPRD Provinsi serta Kabupaten/Kota. Ketiga tingkat DPR itu merupakan pemegang hak bujet di daerahnya masing-masing. Pasal 14 UU tersebut mewajibkan BPK melaporkan secara khusus hal-hal yang diduga mengandung aspek kriminal kepada penegak hukum Kejaksaan Agung, Kepolisian maupun KPK. Pasal 19 menyebut bahwa Laporan Hasil Pemeriksaan yang telah disampaikan kepada lembaga perwakilan terbuka untuk umum. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 itu, BPK memuat laporannya secara lengkap di *website*-nya untuk dapat diketahui dan dikritisi oleh umum. *Disclosures* seperti inilah yang tidak disukai oleh sekelompok politisi, bankir dan pengusaha itu.