

# Keuangan Negara<sup>1</sup>

## 1. Pengantar

Berhasil tidaknya reformasi sosial yang digalakkan sejak runtuhnya pemerintahan Orde Baru juga tergantung pada kemampuan kita semua menegakkan transparansi dan akuntabilitas serta *good governance*, apakah pada sektor publik maupun dunia usaha. Pada gilirannya, transparansi, akuntabilitas dan *good governance* itu sangat ditentukan oleh perbaikan sistem akuntansi dan sistem hukum nasional. Sebagaimana diketahui, reformasi yang kita lakukan dewasa ini adalah menyangkut sistem politik, sistem pemerintahan dan sistem perekonomian.

Sistem politik kita tengah beralih dari sistem otoriter masa pemerintahan Orde Baru pada sistem demokrasi. Pada gilirannya demokrasi politik sekaligus menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah. Sistem pemerintahan yang sentralistis kita rubah menjadi otonomi daerah yang sangat luas. Tanpa adanya transparansi dan akuntabilitas, akan terjadi saling curiga dan cecok antar daerah maupun antar suku di negara yang majemuk seperti Indonesia. Dalam bidang ekonomi, kita meninggalkan sistem perencanaan dengan campur tangan pemerintah yang berlebihan dan beralih pada sistem pasar serta masuk arus globalisasi.

Sistem ekonomi pasar hanya dapat berjalan secara efektif dan efisien jika, sistem akuntansi dapat menjamin adanya transparansi informasi. Sementara itu, sistem hukum seyogyanya dapat melindungi hak milik individu, memaksakan berlakunya kontrak serta menyelesaikan konflik kepentingan secara efektif dan efisien. Distorsi pasar berdasarkan transaksi yang tidak transparan, atau seperti “jual kucing dalam karung”, sangat tidak adil dan merugikan pembeli. Penyelesaian hukum yang bertele-tele dan tidak adil meningkatkan biaya transaksi pasar.

Berbagai kasus perbankan dan dunia usaha (seperti Perusahaan Jawatan Kereta Api) yang terjadi akhir-akhir ini, menggambarkan bahwa mutu kerja akuntan nasional kita masih perlu ditingkatkan untuk dapat memelihara transparansi serta akuntabilitas

---

<sup>1</sup> *Keynote Speech* pada Kongres Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) X, dengan topik “Peran Profesi Akuntan dalam Penegakan *Good Governance* antara Tuntutan dan Kemampuan”, Krakatau Room, Mercure Convention Center, Ancol, Jakarta, tanggal 21 November 2006, pukul 10:30-12:00.

laporan keuangan maupun peningkatan *governance* sektor publik dan dunia usaha. Peningkatan kualitas kerja akuntan kita tidak cukup hanya sekedar menterjemahkan standar akuntansi internasional kedalam Bahasa Indonesia dan, melalui upacara besar-besaran, mencanangkan penggunaan *good governance* dalam sektor publik dan dunia usaha. Perbaikan sistem hukum kita pun masih sebatas wacana, belum dapat melindungi hak milik pribadi dan memaksakan berlakunya kontrak dengan cepat secara efektif dan efisien. Kurang tertibnya sistem hukum dan sistem akuntansi nasional merupakan, antara lain, telah merupakan faktor penyebab akan kurang menariknya iklim usaha serta investasi di Indonesia.

## 2. Reformasi keuangan sektor publik

Dalam kaitan dengan reformasi sistem sosial yang disebut di atas, pemerintah tengah melakukan reformasi struktur keuangan negara serta sistem akuntabilitasnya. Reformasi fiskal itu tercermin dalam ketiga paket UU Bidang Keuangan Negara yang diundangkan pada tahun 2003-2004 maupun dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) bulan Juli 2005. Ketiga UU dan SAP tersebut telah merubah *design* sistem akuntabilitas keuangan negara, struktur anggaran negara serta jenis maupun format laporan keuangan negara. Ketiga UU dan PP itu menerapkan perbendaharaan negara yang terpadu, memberlakukan sistem akuntansi berpasangan, menggunakan sistem akuntansi yang terpadu dan terkomputerisasi serta menerapkan desentralisasi pelaksanaan akuntansi secara berjenjang.

Dalam APBN sekarang ini, tidak ada lagi pemisahan antara anggaran rutin dengan anggaran pembangunan yang dikenal dalam APBN Orde Baru. Dalam APBN masa pemerintahan Orde Baru, hutang luar negeri disebut sebagai penerimaan pembangunan dan merupakan penyeimbang APBN berimbang selama masa itu. Dalam APN sekarang ini, hutang dalam negeri dan luar negeri disebut sebagai hutang dan tetap merupakan sumber pembelanjaan defisit anggaran negara. Penerimaan oleh berbagai instansi negara dari sumber nonpajak yang diatur, diadministrasikan dan digunakannya sendiri selama masa Orde Baru, kini semakin ditertibkan. Sementara itu, penyimpanan keuangan negara semakin dipadukan dalam suatu *single treasury account* dan tidak lagi disimpan dalam

rekening pribadi pejabat negara, termasuk anggota IAI yang sudah lama meninggal dunia, yang sangat marak selama masa pemerintahan Orde Baru.

Reformasi fiskal sekaligus menuntut reformasi pengelolaan badan usaha milik negara (termasuk BUMN dan BUMD) untuk meningkatkan *governance*-nya maupun kemampuannya agar dapat menyumbang pada keuangan negara serta perekonomian nasional. Sebagaimana diketahui, sektor publik di Indonesia bukan saja memproduksi apa yang disebut oleh ilmu ekonomi sebagai *public goods*.<sup>2</sup> Melalui badan usaha milik negara, sektor negara juga memproduksi *private goods*, komoditi yang dengan jelas dapat diidentifikasi konsumennya.

Pada hakikatnya, produksi *private goods* merupakan porsi dunia usaha swasta dan biaya pengadaannya tercermin pada harga pasar produk yang dibayar oleh konsumen. Biaya pengadaan berbagai jenis *public goods* yang penggunaannya dapat diidentifikasi dengan jelas juga dapat dibebankan langsung kepada konsumennya. Untuk memelihara ketertiban anggaran negara, penerimaan negara dari sumber ini, yang disebut sebagai penerimaan nonpajak, harus diatur oleh UU dan dipertanggung jawabkan kepada DPR/DPRD. *Public goods* yang dapat dibebankan pada konsumennya, adalah termasuk biaya pemeriksaan oleh BPK pada *auditee* yang mampu maupun, biaya pembuatan KTP, Ijin Mendirikan Bangunan serta biaya pengadilan perkara perdata.

### 3. Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang BPK

---

<sup>2</sup> Menurut ilmu ekonomi mikro serta ilmu keuangan negara, *public goods* memiliki dua ciri khusus, yakni: (i) '*nonrival*' dan (ii) '*nonexcludability*'. '*Nonrival*' berarti bahwa konsumsi seseorang akan komoditi publik itu tidak mengurangi konsumsi bagi konsumen lainnya. Contoh dari komoditi publik adalah perlindungan Pemerintah, TNI dan Polisi yang menciptakan rasa aman dan tertib. '*Nonexcludability*' artinya bahwa semua orang yang tinggal di Indonesia, apakah suka atau tidak suka, baik yang kaya maupun yang miskin dan baik penjahat maupun orang baik-baik, menikmati perlindungan keamanan dan ketertiban yang sama dari Pemerintah, TNI dan Polri yang sama. Satu-satunya cara bagi seseorang yang tidak menyukai perlindungan Pemerintah, TNI dan Polri adalah meninggalkan wilayah Indonesia.

UU No. 15 Tahun 2006, tanggal 30 Oktober 2006, telah memulihkan independensi BPK. Dalam sistem politik otoriter masa lalu, pemerintah mengontrol BPK tidak saja melalui organisasinya, personil dan anggarannya. Objek pemeriksaannya pun direduksi sehingga tidak mencakup objek-objek yang merupakan “tambang emas” penguasa pada waktu itu dan rawan KKN. Objek-objek tersebut, antara lain, adalah penerimaan pajak, berbagai penerimaan negara bukan pajak, bank-bank negara, kehutanan, Pertamina maupun kontraktor minyak asing. Di masa lalu, dengan alasan agar tidak mengganggu stabilitas nasional, Laporan Pemeriksaan BPK atas beberapa objek tertentu, seperti Bulog, Gelora Senayan dan Kompleks Kemayoran diatur sedemikian rupa agar sejalan dengan selera pemerintah. Pada masa tersebut, Laporan Pemeriksaan BPK hanya tersedia bagi pemerintah serta DPR dan tidak tersedia bagi konsumsi umum.

Dalam dua tahun terakhir, pemerintah dan DPR telah memberikan fleksibilitas dalam hal pengaturan organisasi dan personil BPK. Anggarannya pun telah semakin bertambah untuk menambah auditor, meningkatkan penghasilannya agar setara dengan penghasilan karyawan BPKP dan memperluas jaringan kantor agar dapat memeriksa keuangan provinsi, kabupaten dan kota sesuai dengan tuntutan UU No. 15 Tahun 2004. Dengan tersedianya anggaran yang memadai dari sumber APBN, mulai tahun 2005, BPK tidak lagi menerima dana pemeriksaan dari auditee. Dalam dua tahun terakhir, jumlah tenaga auditor BPK telah bertambah dari sekitar 2.851 orang (2004) menjadi 3.463 orang (2006), sedangkan jumlah kantor perwakilannya bertambah dari 7 menjadi 16. Kecuali untuk melakukan audit penerimaan pajak, ruang lingkup pemeriksaan BPK pun sudah semakin melebar dan mendalam dalam memeriksa keuangan negara. Karena latar belakang pendidikan auditornya adalah terutama dalam ilmu akuntansi dan ilmu hukum, maka kemampuan BPK melakukan audit kinerja (*performance audit*) masih sangat terbatas.

Pemulihan independensi BPK memudahkan pekerjaan BPK untuk menjalankan amanat konstitusi agar dapat melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab setiap sen uang negara darimana pun asalnya dan di mana pun disimpan serta untuk apapun dipergunakan. Pasal 6 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 menyatakan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam arti luas, baik untuk keperluan produksi *public goods* maupun *private goods*. Secara kelembagaan,

produksi kedua jenis komoditi itu dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum (BLU), BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara, termasuk yayasan-yayasan yang terkait dengan kedinasan. Barangkali, hanya Bank Indonesia yang merupakan satu-satunya bank sentral di dunia yang memiliki bank komersil, yakni Indover. Anak perusahaan Bank Mandiri termasuk Semen Kupang.

Akuntabilitas publik menuntut agar BPK mengumumkan temuan pemeriksaannya mengenai keuangan negara, program serta hasil kerja pemerintah kepada semua pihak terkait (*stakeholders*) melalui *website*-nya. Pihak terkait itu adalah masyarakat luas yang menanggung pajak dan beban pengeluaran negara, DPR/DPRD yang merupakan pemegang hak budget, instansi penyelenggaran pemerintahan maupun pemberi pinjaman serta investor yang membeli surat utang negara (SUN).

UU No. 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN masih membatasi akses BPK melakukan pemeriksaan penerimaan pajak maupun BUMN yang sudah *go public*. Larangan mengaudit penerimaan pajak membuat Ditjen Pajak sebagai *monster* yang tidak akuntabel dan transparan. Hampir 43% dari konsulen pajak adalah pensiunan karyawan Ditjen Pajak sendiri. Buruknya administrasi pajak yang tidak dapat diaudit itu menjadi salah satu alasan pokok mengapa rasio penerimaan pajak terhadap PDB di Indonesia merupakan salah satu yang terendah didunia dan tidak dapat ditingkatkan dari sekitar 13% setelah 60 tahun merdeka. Dalam kondisi administrasi pajak yang buruk itu, Indonesia tetap menggunakan tarif pajak berlapis dengan pengurangan (*deductions*) dan pengecualian (*exemptions*) yang kompleks namun rawan terhadap interpretasi subjektif oleh oknum petugas maupun wajib pajak.

Sementara itu, skandal seperti L/C fiktif di Bank BNI masih terus terjadi pada bank-bank negara yang sudah *go public*. Karena pemerintah masih memiliki *golden share*, pengurus BUMN yang sudah *go public* masih terdiri dari pejabat negara yang ingin mendapatkan tambahan penghasilan. Akibatnya, *governance*-nya masih tetap rendah. Sebagai ilustrasi, pemberitaan surat kabar menyebut bahwa *Compliance Director* Bank BNI justru memberikan uang pelicin berupa *success fee* kepada oknum Bareskrim, Mabes Polri. Padahal, *Compliance Director* itu justru diciptakan untuk mencegah

terjadinya perbuatan seperti itu. Kepala BPKP yang bertugas mengawasi keuangan negara diangkat menjadi komisaris BUMN yang diawasinya.

#### 4. Penggunaan KAP dan Akuntan Publik/KAP

Walaupun konstitusi memberikannya posisi sebagai otorita tunggal pemeriksaan keuangan negara, BPK tidak mungkin dapat melakukan sendiri pemeriksaan keuangan seluruh sektor negara. Pasal 9 UU No. 15 Tahun 2004 dan Pasal 9 UU No. 15 Tahun 2006 memberikan peluang bagi BPK untuk “menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK”. Untuk keperluan pemeriksaan keuangan negara itu, BPK mengundang partisipasi Kantor Akuntan Publik (KAP), baik untuk pemeriksaan BUMN dan BUMD maupun untuk instansi pemerintahan.

Pemeriksaan keuangan negara ada persamaannya dengan pemeriksaan industri perbankan. Keduanya memerlukan dua jenis pemeriksaan. Pertama adalah pemeriksaan finansil (*financial audit*) untuk memeriksa apakah transaksi keuangan sudah dilakukan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Jenis audit yang kedua adalah *compliance audit* atau audit kepatuhan kepada undang-undang maupun peraturan serta kebijakan Pemerintah yang berlaku.

Karena keunikan akuntansi pemerintahan maka BPK akan mewajibkan individu akuntan yang akan melakukan pemeriksaan keuangan negara untuk mengikuti program pelatihan khusus mengenai pemeriksaan keuangan negara dan mendapatkan sertifikat tanda lulus program. Program pelatihan ini akan diorganisir oleh BPK sendiri dengan kurikulum yang akan ditetapkan olehnya sendiri pula. Program khusus ini diperlukan karena kurikulum ilmu akuntansi pada universitas kita hanya terfokus pada kebutuhan di sektor swasta. Barangkali, baru *Business School* pada Universitas Wina di Austria yang sudah memasukkan masalah *public goods* dalam kurikulumnya. Undang-Undang, peraturan dan kebijakan tentang keuangan negara (Pusat dan Daerah) serta sistem akuntansi maupun auditnya merupakan topik pelajaran tersendiri dalam program tersebut.

BPK memberikan izin kepada individu akuntan dan KAP yang telah memiliki sertifikat program pemeriksaan keuangan negara untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dalam arti luas. Nama individu akuntan bersertifikat tersebut akan

dimuat dalam daftar yang akan diumumkan secara luas dan diedarkan oleh BPK kepada semua instansi Pemerintah serta BUMN/BUMD. Instansi pemerintah ataupun BUMN/BUMD yang bersangkutan dipersilahkan memilih sendiri akuntan yang akan digunakannya dari daftar yang disusun oleh BPK itu. Instansi Pemerintah dan BUMN/BUMD yang bersangkutan sekaligus menegosiasikan berapa besarnya biaya pemeriksaan keuangannya berdasarkan tarif komersil yang berlaku. Untuk mengurangi beban keuangan negara, instansi (seperti universitas) ataupun badan usaha milik negara (BUMN dan BUMD) yang mampu akan membayar sendiri biaya jasa KAP yang dipergunakannya.

Akuntan dan/ataupun KAP yang memeriksa instansi Pemerintah serta BUMD/BUMN wajib menyerahkan copy Laporan Pemeriksaannya kepada BPK. Pada gilirannya, BPK mempelajari laporan itu dan memeriksanya apakah telah memenuhi standar akuntansi pemerintahan yang berlaku. Menggunakan kewenangan *quasi-judicial*-nya, BPK dapat mengeluarkan nama akuntan ataupun KAP yang bersangkutan dari daftar pemeriksa keuangan sektor publik jika ternyata tidak memiliki dasar ilmu akuntansi yang memadai, tidak mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang berlaku dan/ataupun berbuat hal-hal yang bertentangan dengan etika akuntan profesional.

Program pendidikan akuntan bersertifikat pemeriksaan keuangan negara itu diharapkan akan dapat dimulai pada awal tahun 2007 mendatang.