

# **PEMBELAJARAN YANG DIPEROLEH SELAMA 20 TAHUN PELAKSANAAN PEMERIKSAAN KEUANGAN NEGARA DI INDONESIA<sup>1</sup>**

**Disampaikan oleh:  
I Gusti Agung Rai<sup>2</sup>**

## **Abstraksi**

*Jangka waktu 20 tahun pelaksanaan pemeriksaan keuangan negara di Indonesia merupakan topik yang tepat karena reformasi manajemen dan pemeriksaan keuangan negara di Indonesia terjadi selama periode tersebut. Periode tahun 1988-2008 adalah jangka waktu mulai diletakkannya prinsip-prinsip transparansi fiskal dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, seperti yang dianut oleh International Monetary Fund (IMF) dan prinsip-prinsip independensi yang harus dimiliki oleh suatu lembaga pemeriksaan tertinggi, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Deklarasi Lima.*

*Apabila kedua hal tersebut dianggap sebagai parameter reformasi atau titik tolak pembaharuan manajemen dan pemeriksaan keuangan negara, maka reformasi tersebut mulai dilaksanakan semenjak disahkannya paket tiga Undang-Undang Keuangan Negara (paket UU KN). Alasannya adalah karena paket UU KN tersebut merupakan hasil dari kerja keras yang berkesinambungan dalam usaha perbaikan tata kelola keuangan negara dan penggantian produk perundang-undangan peninggalan zaman Belanda seperti ICW dan IAR.*

*Salah satu pembelajaran yang diperoleh dari 20 tahun pelaksanaan pemeriksaan keuangan negara di Indonesia adalah mengimplementasikan ketentuan yang ada dalam paket UU KN dan ketentuan turunannya tidak kalah pelik dan sulitnya dengan merumuskan pasal-pasal paket UU KN. Semuanya bermuara pada belum adanya komitmen dan koordinasi dari semua pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.*

---

<sup>1</sup> Makalah ini disampaikan dalam *The Public Sector Conference* 2008, 23-24 Juli 2008 di Hotel Borobudur, Jakarta.

<sup>2</sup> Anggota Pembina Utama Keuangan Negara II BPK.

## Latar Belakang

Dalam pergaulan dunia internasional, transparansi fiskal yang diperkenalkan oleh *International Monetary Fund* (IMF) dalam pengelolaan keuangan negara dianggap sebagai “*the best practices*” yang menjadi acuan negara-negara di dunia. Pada hakekatnya, transparansi fiskal mengandung empat elemen dasar, yaitu: (1) adanya kejelasan peran dan tanggung jawab lembaga negara yang mencakup mekanisme koordinasi dan pengelolaan anggaran maupun non-anggaran antara pemerintah dengan institusi nonpemerintah lainnya; (2) adanya keterbukaan informasi bagi masyarakat luas mengenai masa lalu, sekarang, dan masa yang akan datang; (3) adanya keterbukaan informasi dalam proses penyusunan, pelaksanaan, dan pelaporan anggaran; (4) adanya kebenaran dan integritas data keuangan negara yang dimuat dalam dokumen negara. Untuk menjamin terciptanya kebenaran dan integritas data keuangan negara maka data tersebut harus disusun berdasarkan standar akuntansi baku, dan perlu diperiksa oleh pemeriksa yang independen dari institusi pemerintah.

Sementara itu, dalam pergaulan dunia internasional di bidang pemeriksaan keuangan negara, INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) yang merupakan organisasi internasional lembaga pemeriksaan tertinggi, pada kongres ke-9 bulan Oktober tahun 1977 di Peru telah mengeluarkan Deklarasi Lima yang merupakan *international best practices* bagi lembaga pemeriksaan tertinggi di suatu negara (seperti BPK di Indonesia). Deklarasi Lima berisikan: (1) independensi lembaga pemeriksaan tertinggi; (2) batas-batas kegiatan dan kekuatan keputusan; (3) panduan metodologi yang terinci untuk menjamin jaminan mutu (*quality assurance*) atas laporan hasil pemeriksaan; (4) posisi kegiatan anggota lembaga pemeriksaan tertinggi pada tingkat internasional.

Periode tahun 1988 sampai dengan tahun 2002 (periode sebelum berlakunya paket UU KN) adalah zaman masih absennya prinsip transparansi fiskal dan semangat Deklarasi Lima dalam tata kelola keuangan negara. Di samping itu, pada periode tersebut masih berlaku *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) dan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR)<sup>3</sup> sebagai peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Kondisi ini menyulitkan pemerintah untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Untuk mengatasi kondisi yang kurang baik tersebut, pada tanggal 22 Mei 2002, Menteri Keuangan Republik Indonesia menyampaikan *White Paper* dengan judul *Reform of Public Financial Management System in Indonesia, Principles and Strategy*. Penyampaian makalah tersebut dimaksudkan untuk membahas berbagai persoalan yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara, termasuk pemeriksaannya. Sejak saat itu, reformasi pengelolaan dan pertanggungjawaban di bidang keuangan negara ditangani secara serius dan berkesinambungan.

Langkah awal untuk memperbaiki pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dimulai dengan mengamandemen pasal 23 UUD 1945 yang menempatkan BPK dalam suatu bab tersendiri (semula hanya diatur dalam pasal 23 ayat 5). UUD 1945 hasil amandemen tersebut mengatur lebih jelas mengenai kedudukan, tugas, organisasi, dan cara pemilihan anggota.

Langkah selanjutnya adalah pengesahan paket UU KN yang terdiri dari: (1) UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (2) UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan (3) UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan

---

<sup>3</sup> ICW dan IAR adalah peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara, yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, yang berlaku sebelum ditetapkannya paket tiga undang-undang di bidang keuangan negara.

Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Khusus untuk reformasi di bidang pemeriksaan keuangan negara, pada bulan Oktober 2003, pemerintah telah menyetujui dimulainya proyek *State Audit Reform - Sector Development Program* atau lebih dikenal dengan nama *STAR-SDP Project*. Tujuan proyek ini adalah untuk memantapkan koordinasi dan pengembangan pemeriksaan sektor publik. Sebagai konsekuensi diberlakukannya paket UU KN tersebut, telah disahkan pula Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) pada tahun 2005 dan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). Saat ini pemerintah juga sedang menyusun Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Khusus mengenai BPK, amandemen UUD 1945 dan pengesahan paket UU KN juga membawa dampak kepada BPK. UU No. 5 tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang telah berumur 33 tahun harus disesuaikan dengan semangat amandemen UUD 1945 dan paket UU KN serta semangat Deklarasi Lima. Pemerintah dan DPR telah mengesahkan UU No 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang mengatur kedudukan, tugas, kewajiban, dan kewenangan BPK sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa keuangan negara.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa Pemerintah bersama DPR telah menangani perbaikan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara secara serius dan berkesinambungan. Keempat UU tersebut, yaitu paket UU KN dan UU No. 15 tahun 2006, menjadi tonggak pelaksanaan reformasi keuangan negara, termasuk di bidang pemeriksaan.

Untuk selanjutnya, makalah ini dibagi dalam tiga bagian. Bagian pertama menjelaskan praktik pemeriksaan keuangan negara sebelum berlakunya paket UU KN (1988 – 2004). Bagian kedua menguraikan kebijakan dan praktik pemeriksaan keuangan negara setelah berlakunya paket UU KN (2004 – 2008).

Bagian ketiga berisi penjelasan tentang pembelajaran yang diperoleh selama 20 tahun pelaksanaan pemeriksaan keuangan negara.

### **Praktik Pemeriksaan Keuangan Negara Sebelum Berlakunya Paket Tiga Undang-Undang Keuangan Negara (1988 - 2004)**

Konstitusi Republik Indonesia, yaitu UUD 1945, menetapkan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilaksanakan Pemerintah. Sejarah BPK dimulai pada tanggal 1 Januari 1947 yang didirikan di kota Magelang, kemudian pindah di Yogyakarta, Bogor, dan terakhir di Jakarta. Selama 61 tahun, BPK telah mengalami tiga kali perubahan undang-undang tentang BPK, yaitu UU No. 17 Tahun 1965, menjadi UU No. 5 tahun 1973, dan terakhir menjadi UU No. 15 Tahun 2006.

Sesuai dengan Aturan Peralihan Pasal 2 UUD 1945, sebelum ada peraturan perundang-undangan yang baru maka ICW dan IAR tetap diberlakukan sebagai landasan pelaksanaan pemeriksaan oleh BPK. Dengan demikian, sebelum Paket UUKN disahkan, BPK masih tetap mempergunakan ICW dan IAR sebagai landasan pemeriksaannya. Dalam penerapannya selama kurun waktu 15 tahun, ICW dan IAR menemui beberapa kendala untuk menciptakan pengelolaan dan pertanggungjawaban yang transparan dan akuntabel. Kendala tersebut antara lain: (1) belum jelasnya pengertian keuangan negara sebagai objek pemeriksaan BPK; (2) belum jelasnya penataan fungsi pemeriksaan dan pengawasan antar lembaga pemeriksaan dan pengawasan, termasuk tujuan dan lingkup bidang tugas masing-masing; (3) belum adanya standar akuntansi pemerintahan; (4) belum jelasnya jangka waktu penyampaian laporan keuangan pemerintah ke BPK dan DPR, serta jangka waktu pemeriksaan BPK; (5) belum jelasnya tindak lanjut serta pemanfaatan temuan pemeriksaan BPK oleh Pemerintah dan DPR.

Secara garis besar, praktik pelaksanaan pemeriksaan periode ini adalah sebagai berikut:

### **1. Tujuan Pemeriksaan**

Sebelum adanya UU No. 5 Tahun 1973, tujuan pemeriksaan adalah untuk memeriksa kebenaran angka, ketepatan hak/pembebanannya, ketaatan, dan tujuan penggunaannya. Mulai tahun 1973, UU No. 5 tahun 1973 menetapkan bahwa tujuan pemeriksaan BPK tidak hanya untuk meyakini bahwa pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan negara telah dilaksanakan secara tertib dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga untuk menilai kehematan, efisiensi, dan efektivitas penggunaan sumber daya yang tersedia.

Dalam pelaksanaannya, tujuan pemeriksaan masih berfokus pada pemeriksaan atas kepatuhan dan kewajaran penyajian angka (*compliance and regularity*) dalam Perhitungan Anggaran Negara (PAN). Pemeriksaan pada pemerintah daerah lebih banyak bersifat pembinaan dalam pembukuan dan perhitungan anggaran daerah, serta pemeriksaan proyek instruksi presiden. Sementara itu, pemeriksaan pada BUMN diarahkan pada kegiatan strategis BUMN dan belum memberikan opini atas laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja pada periode ini masih dalam tahap pengenalan dalam bentuk *pilot project*.

### **2. Ruang Lingkup Pemeriksaan**

Ruang lingkup pemeriksaan mencakup tanggung jawab keuangan pemerintah pusat yang meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Inventarisasi Kekayaan Milik Negara (IKMN), tanggungjawab keuangan pemerintah daerah yang meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), proyek-proyek instruksi presiden dan lain-lain, serta tanggung jawab

keuangan perusahaan negara dan daerah. Pada tahap ini masih belum terdapat kesamaan persepsi terhadap pengertian “keuangan negara” sebagai objek pemeriksaan BPK, sehingga menimbulkan multitafsir dan kesulitan dalam pelaksanaannya.

Kegiatan pemeriksaan utama berupa pemeriksaan terhadap Perhitungan Anggaran Negara (PAN) yang merupakan pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan APBN pada tahun anggaran tertentu. BPK harus memberikan pendapat *apakah angka-angka realisasi anggaran yang dimuat dalam PAN sudah “sepadan” dengan otorisasi (UU APBN) yang sudah diberikan oleh DPR kepada Pemerintah.* Pemeriksaan lainnya adalah pemeriksaan dukungan atas pemeriksaan PAN .

Pasal 55 ICW menetapkan bahwa pelaksanaan pemeriksaan BPK dilaksanakan melalui pemeriksaan dokumen dan pemeriksaan setempat. Karena fokus pemeriksaan adalah PAN yang disusun oleh pemerintah pusat, pelaksanaan pemeriksaan dilaksanakan sepanjang tahun untuk memverifikasi dan menganalisis dokumen pembukuan di kantor pusat *auditee* serta di kantor pusat dan perwakilan BPK. Kegiatan ini lebih dikenal dengan istilah *pemeriksaan dokumen*. Hasil analisis dan verifikasi akan digunakan sebagai dasar pertimbangan apakah pemeriksaan perlu dilanjutkan dengan pemeriksaan setempat ke lokasi objek pemeriksaan. Pemeriksaan ini dikenal dengan istilah *pemeriksaan setempat*, yang merupakan pemeriksaan dukungan terhadap hasil pemeriksaan dokumen sebelumnya.

Terdapat dua macam hasil pemeriksaan yang harus diberitahukan BPK kepada DPR, yaitu Buku Hasil Pemeriksaan Tahunan (Buku HAPTAH) dan Nota Hasil Pemeriksaan atas Perhitungan Anggaran Negara (NHP-PAN) yang memuat koreksi atas PAN. Sampai dengan tahun 2002, BPK telah memeriksa 20 buah

pertanggungjawaban keuangan negara dalam bentuk PAN. Hasil pemeriksaan terhadap PAN menghasilkan koreksi-koreksi angka atas PAN. BPK belum dapat memberikan pendapat atas kesepadanan PAN yang telah diperiksanya sesuai dengan penjelasan pada pasal 23 ayat 5 UUD 1945 (sebelum diamandemen). Untuk pertama kalinya dalam sejarah, BPK memberikan opini *disclaimer* terhadap PAN pada tahun 2000 untuk perhitungan anggaran tahun 1999. Opini *disclaimer* juga diberikan terhadap PAN tahun anggaran 2000, 2001, 2002, dan 2003. Pemberian opini menghasilkan kontroversi yang cukup tajam, tetapi di lain pihak memberikan kesadaran baru bahwa pemerintah harus mengelola keuangan negara secara serius dan berkesinambungan. Salah satu hasilnya adalah percepatan penyusunan pertanggungjawaban pemerintah dari 14 bulan menjadi 9 bulan.

Beberapa hasil pemeriksaan atas PAN selama 20 tahun dalam periode ini adalah: (1) belum ada standar akuntansi pemerintahan yang berlaku umum di dalam penyusunan PAN; (2) aturan yang digunakan adalah ketentuan-ketentuan yang belum dikodifikasi; (3) penyusunan PAN belum berdasarkan dokumen sumber asli, tetapi berdasarkan laporan realisasi anggaran; (3) pemeriksaan Perhitungan Anggaran (PA) departemen dan lembaga belum dapat dimanfaatkan untuk menguji kebenaran angka-angka PAN; (4) PAN sebagai laporan keuangan baru dapat menyajikan realisasi APBN pada tahun yang bersangkutan; (5) sebagai pertanggungjawaban pemerintah di bidang keuangan negara, pemerintah belum mengungkapkan jumlah dan nilai kekayaan negara, jumlah hutang, dan lain-lain.

Dalam hal penyerahan PAN ke BPK, terdapat perkembangan percepatan penyerahan PAN dari Pemerintah kepada BPK. Pada masa sebelum tahun 1981/1982, pemerintah memerlukan waktu 35 bulan, masa 1981/1982 - 1994/1995

lebih kurang 12 bulan, masa 1994/1995 - 2003 memerlukan waktu 9 bulan. Kondisi ini mengakibatkan fungsi PAN/LK tidak dapat dimanfaatkan sebagai alat *correction action*.

Berdasarkan fakta, diketahui bahwa hasil pemeriksaan BPK belum dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai pelaksana pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan negara, dan pihak DPR yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini disebabkan antara lain karena kualitas hasil laporan yang belum optimal dan kuantitas permasalahan yang banyak tetapi kurang strategis (*piecemeal*) dan belum ada dampak nasionalnya.

### **Kebijakan dan Praktik Pemeriksaan Keuangan Negara Setelah Berlakunya Paket Tiga Undang-Undang Keuangan Negara (2004-2008)**

Berlakunya paket UU KN pada tahun 2003 membawa angin segar dan kepastian dalam pelaksanaan pemeriksaan di Indonesia karena sudah dapat memenuhi tuntutan fungsi pemeriksaan dalam menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, antara lain:

1. Pengertian keuangan negara sebagai objek pemeriksaan BPK telah diatur secara jelas.
2. Penataan fungsi pemeriksaan dan pengawasan antar lembaga pemeriksaan dan pengawasan, termasuk tujuan dan lingkup bidang tugas masing-masing telah diatur secara jelas.
3. Pemerintah telah memberlakukan Standar Akuntansi Pemerintahan pada tahun 2005.

4. Jangka waktu penyampaian laporan keuangan pemerintah ke BPK dan DPR, serta jangka waktu pemeriksaan BPK telah diatur secara jelas.
5. Tindak lanjut dan pemanfaatan temuan pemeriksaan BPK oleh pemerintah dan DPR diatur secara jelas.
6. Tindak lanjut pemeriksaan dan sanksi apabila tindak lanjut tidak dilaksanakan, telah diatur secara jelas.
7. BPK telah memberlakukan SPKN, yang tidak hanya berlaku untuk BPK tetapi juga bagi APIP.

Reformasi yang telah dilaksanakan selama periode 2004-2008 adalah seperti diuraikan di bawah ini:

#### **1. Posisi, Tugas dan Fungsi BPK berdasarkan UUD 1945**

UUD 1945 memberikan posisi yang sangat tinggi pada BPK sebagai suatu lembaga negara. Tugas BPK adalah memelihara transparansi dan akuntabilitas seluruh aspek keuangan negara. BPK bertugas untuk memeriksa semua asal usul dan besarnya penerimaan negara dari mana pun sumbernya. BPK bertugas untuk memeriksa di mana uang negara itu disimpan, sekaligus bertugas untuk memeriksa untuk apa uang negara tersebut digunakan. Keuangan negara di Indonesia bukan saja tercermin pada APBN dan APBD, tetapi juga tercermin pada kegiatan BUMN dan BUMD, yayasan, dana pensiun maupun perusahaan yang terkait dengan kedinasan. Bahkan, keuangan negara juga mencakup bantuan atau subsidi kepada lembaga sosial milik swasta. Sampai dengan Semester I tahun 2008, BPK telah membuka 28 kantor perwakilan dan akan membuka lima perwakilan lagi sehingga BPK mempunyai perwakilan di semua provinsi sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Sampai saat ini, BPK telah memiliki sekitar 5000 pegawai, baik yang bertugas sebagai pemeriksa maupun sebagai unsur penunjang dan pendukung.

## **2. Visi, Misi, dan Tujuan Strategis BPK**

Visi BPK adalah “Menjadi lembaga pemeriksa keuangan negara yang bebas, mandiri, dan profesional serta berperan aktif dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan”.

Misi BPK RI adalah “Memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam rangka mendorong terwujudnya akuntabilitas dan transparansi keuangan negara, serta berperan aktif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan transparan”.

Tujuan strategis BPK adalah sebagai berikut:

- a. Mewujudkan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa keuangan negara yang independen dan professional.
- b. Memenuhi semua kebutuhan dan harapan pemilik kepentingan.
- c. Mewujudkan BPK sebagai pusat regulator di bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- d. Mendorong terwujudnya tata kelola yang baik atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

## **3. Jenis Pemeriksaan yang Dilakukan BPK**

BPK melakukan tiga jenis pemeriksaan, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan, yaitu laporan keuangan pemerintah pusat, kementerian negara/lembaga, dan pemerintah daerah, serta laporan keuangan BUMN/BUMD. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan pendapat (opini) tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.

Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas. Tujuan pemeriksaan kinerja adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Bagi pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sarannya secara efektif.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

#### **4. Semangat Ekuiliteras, Transparansi, dan Akuntabilitas**

Semangat ekuiliteras artinya persamaan dalam arti apa yang berlaku bagi *auditee*, juga berlaku bagi auditor (BPK). Dalam hal ini BPK sebagai pemeriksa keuangan negara juga memiliki posisi yang sama di mata hukum sebagaimana pihak yang diaudit (*auditee*) dalam hal menjalankan transparansi dan akuntabilitas kepada publik. Semangat transparansi dan ekuiliteras ini tergambar sebagai berikut:

- Laporan keuangan BPK diperiksa oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang diusulkan oleh Departemen Keuangan dan ditetapkan oleh DPR. Dalam tugasnya sehari-hari BPK melakukan audit atas laporan keuangan *auditee*, namun di lain pihak BPK juga diaudit oleh KAP untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangannya. Untuk audit kinerja, BPK diaudit oleh anggota ASOSAI (*Asian Organization of Supreme Audit Institutions*) dan INTOSAI.

- Pelaporan kasus pidana.

Dalam menjalankan tugas pemeriksaan, BPK harus memberikan laporan kepada aparat hukum yang berwenang apabila ditemukan terjadinya tindak pidana korupsi pada *auditee*. Demikian pula sebaliknya apabila terdapat pejabat BPK yang memperlambat atau tidak melaporkan hasil pemeriksaan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang maka atas pejabat tersebut juga akan dikenakan pidana penjara dan/atau denda.

- Penggunaan data

Apabila dalam pemeriksaan pihak *auditee* menolak memberikan data kepada BPK maka *auditee* akan terkena sanksi hukum yang berlaku. Demikian juga sebaliknya apabila terdapat pejabat BPK yang menggunakan keterangan, bahan, data, informasi dan/atau dokumen lainnya yang diperoleh pada waktu melaksanakan tugas BPK dengan melampaui kewenangannya maka akan dikenakan juga sanksi sesuai hukum yang berlaku (pidana penjara atau denda).

## 5. Kerjasama BPK dengan Pihak Luar

- a. Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah sebagai badan legislatif. DPR memiliki kewenangan untuk meneruskan kasus yang ditemukan dalam pemeriksaan kepada penegak hukum, menciptakan undang-undang, maupun mendesak pemerintah untuk melakukan koreksi dan perbaikan sistem guna mencegah terjadinya kembali kerugian negara.
- b. Dewan Perwakilan Daerah. DPD menindaklanjuti laporan BPK dengan mengajukan enam kasus ke KPK.
- c. Aparat Penegak Hukum (KPK, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian ). Untuk membantu pemberantasan korupsi, pada tahun 2005 BPK telah

menyampaikan 10 (sepuluh) laporan dugaan tindak pidana korupsi kepada DPR dan penegak hukum. Masing-masing satu dari laporan itu diserahkan kepada DPR dan Kapolri dan delapan kepada Kejaksaan Agung, dengan nilai total kerugian negara sebesar Rp2,9 triliun dan US\$4.2 juta.

- d. PPATK. Pada tanggal 25 September 2006, BPK dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) menandatangani Nota Kesepahaman (MoU) dalam rangka kerjasama untuk melacak rekening-rekening dan saling tukar informasi, terutama mengenai transaksi yang mencurigakan.
- e. Pemerintah. Kerjasama BPK dengan Pemerintah dilakukan dengan melakukan *action plan* atas hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh BPK. Ada tujuh langkah yang telah dilakukan oleh BPK untuk membantu pemerintah mengimplementasikan paket UU KN, yaitu (1) membantu pemerintah untuk menyusun standar akuntansi pemerintahan, (2) menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara, setelah menerima masukan pemikiran dari pemerintah, akademisi dan kalangan profesi, (3) mendorong agar pemerintah menggunakan tenaga-tenaga akuntansi dalam posisi struktural pengelola keuangan negara, baik di tingkat pusat hingga daerah, BUMN maupun BUMD, (4) mendorong dan membantu pemerintah untuk menyatukan semua anggaran nonbujeter dan kegiatan quasi fiskal kedalam APBN, (5) membantu pemerintah memperjelas peranan dan tanggung jawab lembaga negara pada semua tingkatan, (6) mendorong proses penyiapan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran negara yang transparan dan akuntabel, dan (7) membantu pemerintah meningkatkan transparansi dan akuntabilitas transaksi keuangan negara antar instansi pemerintah, antara pemerintah pusat dan daerah maupun antara pemerintah

dengan BUMN/BUMD serta yayasan maupun lembaga swasta yang memperoleh subsidi dari pemerintah.

## **6. Peran BPK dalam Reformasi Keuangan**

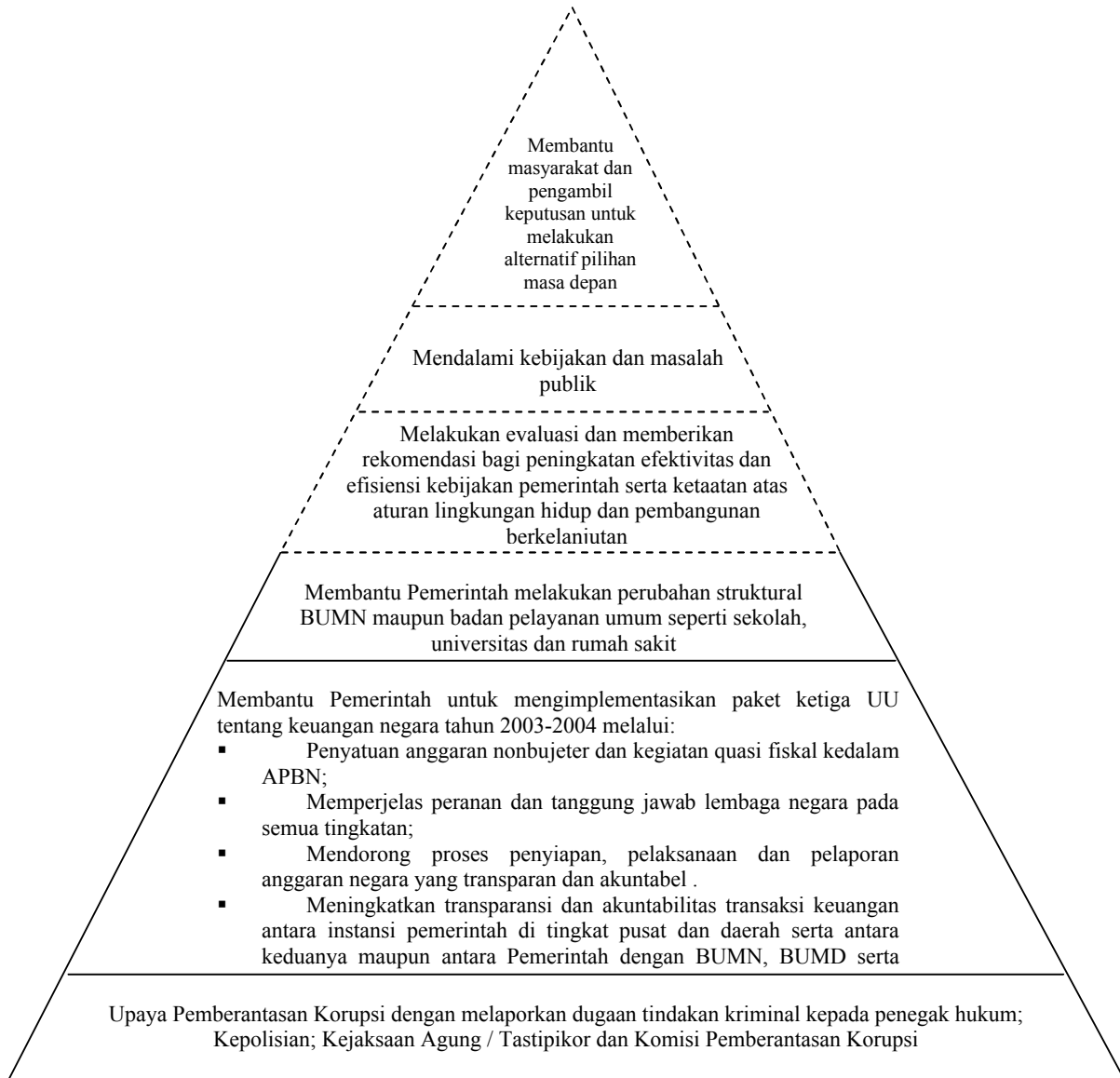
Peningkatan peran BPK sendiri telah dimulai beberapa tahun lalu sebelum terbitnya UU No. 15 tahun 2006 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Peningkatan peran BPK untuk mewujudkan cita-cita reformasi tercermin dalam Rencana Strategis BPK Tahun 2005-2010 sebagaimana tergambar pada Gambar 1.

Pertama adalah meningkatkan kegiatan dalam pemberantasan KKN. Hal ini dilakukan dengan melakukan kerjasama dalam bentuk nota kesepahaman antara BPK dengan KPK, Kejaksaan, Kepolisian dan PPATK. Di samping itu juga diadakan pertemuan secara periodik antara BPK dan instansi-instansi tersebut dalam rangka membahas adanya dugaan tindak pidana korupsi.

Kedua, BPK membantu pemerintah untuk mengimplementasikan paket UU KN dalam bentuk SPKN, SAP, dan SPIP.

Ketiga, selama dua tahun terakhir BPK pun telah membantu pemerintah untuk melakukan reformasi institusional, termasuk restrukturalisasi BUMN dan badan pelayanan umum, seperti sekolah/ universitas dan rumah sakit. Peran seperti ini merupakan bagian dari tugas BPK untuk memberikan opini, kesimpulan dan rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh *auditee* serta oleh pemerintah.

**Gambar 1**  
**Peranan BPK Masa Kini dan Masa Depan**



Keempat, secara bertahap BPK akan melakukan audit kinerja guna menilai ekonomi, efisiensi, maupun efektivitas kegiatan instansi pemerintah. Dengan semakin berkembangnya BPK, diharapkan lembaga ini dapat memberikan rekomendasi serta pemikiran jangka panjang sebagai bahan pertimbangan bagi badan legislatif dan eksekutif serta masyarakat luas untuk mengambil keputusan yang didasarkan pada konsep *spending less, spending well dan spending wisely*.

Kelima, peningkatan kapasitas dan kapabilitas organisasi juga akan terus dilakukan, sejalan dengan tuntutan perubahan lingkungan. Dalam jangka panjang, seperti praktik umum di berbagai negara dan sesuai dengan semangat UU No. 15 tahun 2004, pemeriksaan keuangan akan semakin banyak diserahkan kepada Kantor Akuntan Publik (KAP), dengan pengawasan dari BPK. KAP yang akan melakukan pemeriksaan sektor publik untuk dan atas nama BPK, akan diseleksi, disertifikasi dan diawasi oleh BPK. Selanjutnya, fokus pemeriksaan BPK akan lebih banyak pada pemeriksaan kebijakan, berkelanjutan maupun pemeriksaan lainnya sebagaimana digambarkan dalam lapisan atas Gambar 1.

Keenam, Membantu masyarakat dan pengambil keputusan untuk melakukan alternatif pilihan masa depan.

Dari segi teknis, setidaknya ada tujuh kelemahan sistem pengendalian internal keuangan negara yang ditemukan oleh pemeriksaan BPK atas LKPP pada tahun anggaran 2004, 2005 dan 2006. Kelemahan tersebut adalah:

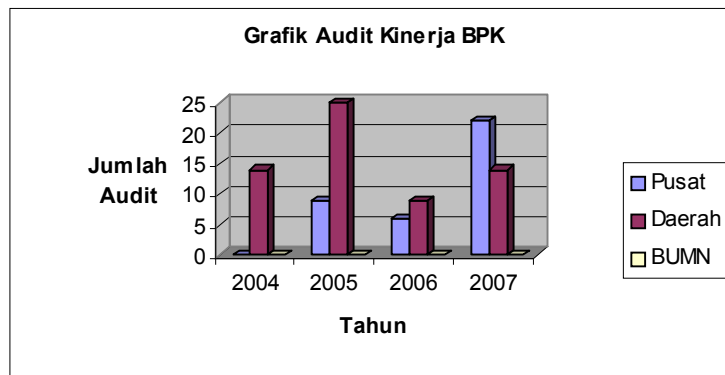
1. Masih perlunya perbaikan mendasar sistem akuntansi keuangan negara agar dapat diseragamkan sesuai dengan sistem yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan pada tahun 2003 dan 2005.
2. Perlunya sinkronisasi sistem komputer instansi pemerintah agar menjadi terintegrasi dan compatible antara satu dengan lainnya.

3. Perlunya mengimplementasikan sistem perbendaharaan tunggal agar uang negara tidak lagi tersebar diberbagai rekening yang tidak terpadu dan dikonsolidasikan.
4. Perlunya inventarisasi aset negara baik di tingkat pusat dan daerah. Dalam kaitan ini, perlu ada perbaikan administrasi penempatan modal pemerintah pada BUMN dan BUMD.
5. Perlunya penyediaan tenaga akuntansi pada setiap unit instansi pemerintahan, mulai dari tingkat pusat hingga daerah.
6. Perlunya pembangunan jaringan sistem komputer pemerintah yang kompatibel antara satu dengan lainnya.
7. Perlunya transparansi dan akuntabilitas penerimaan negara baik yang bersumber dari pajak, migas, dan penambangan sumber daya alam lainnya maupun dari PNB (penerimaan negara bukan pajak).

BPK memberikan opini *disclaimer* pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) selama empat tahun berturut-turut, yakni tahun 2004, 2005, 2006, dan 2007. Pemberian opini BPK atas pemeriksaan LKPP empat tahun anggaran tersebut didasarkan pada tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah pusat berdasarkan kesesuaiannya dengan SAP, kecukupan pengungkapan, efektivitas sistem pengendalian intern, dan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan ketentuan pasal 16 ayat (1) UU No. 15 tahun 2004 tentang BPK.

Dalam hal pemeriksaan kinerja, selama kurun waktu 2004 – 2007, BPK telah melaksanakan 99 pemeriksaan kinerja, dengan rincian sebanyak 37 pemeriksaan dilakukan di pusat dan 62 pemeriksaan dilakukan di daerah. Rekap pemeriksaan kinerja selama tahun 2004 – 2007 dapat dilihat pada grafik di bawah ini.

**Gambar 2**  
**Rekap Pemeriksaan Kinerja BPK Tahun 2004 - 2007**



### **Pembelajaran yang Diperoleh Selama 20 Tahun Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan Negara**

Beberapa pembelajaran yang diperoleh selama kurun waktu 20 tahun adalah:

1. Diperlukan waktu lebih dari setengah abad untuk mengubah undang-undang atau ketentuan yang berhubungan dengan akuntansi dan pemeriksaan, dimana perubahan ini sangat tergantung pada kemauan dan komitmen politik pemerintah.
2. Masalah koordinasi dan komitmen antarintansi yang terkait dengan penjabaran ketentuan undang-undang ke tingkat operasional dalam bentuk standar, sistem, dan petunjuk pelaksanaan yang dapat dan mudah dilaksanakan juga masih memerlukan waktu.
3. Masalah peningkatan kuantitas SDM, kualitas kompetensi SDM, dan pendidikan profesional yang berkelanjutan (*continuing profesional education*) juga merupakan faktor yang sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pemeriksaan yang efisien dan efektif.

4. Sosialisasi mengenai pentingnya kegiatan pemeriksaan bagi pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi perlu diintensifkan. Masih ada anggapan bahwa pemeriksaan lebih banyak menjadi beban dibandingkan menolong atau memecahkan permasalahan yang dihadapi *auditee*.
5. Penataan kembali tugas dan fungsi aparat pemeriksa dan pengawas perlu segera ditegaskan untuk menghindari tumpang tindih pemeriksaan yang dilakukan terhadap *auditee*.