

# BPK “Guard Keeper” Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Negara

UD 1945 memberikan posisi yang sangat tinggi pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai suatu lembaga negara sendiri. Tugas BPK adalah untuk memelihara transparansi dan akuntabilitas seluruh aspek keuangan negara. Memeriksa semua asal-usul dan besarnya penerimaan negara darimana pun sumbernya, dimana uang negara disimpan. Tidak hanya itu, BPK sekaligus bertugas untuk memeriksa untuk apa uang negara tersebut dipergunakan.

Sehingga wajarlah jika BPK disebut “Guard Keeper” dalam pertanggungjawaban pengelolaan keuangan. Yang menjaga transparansi dan akuntabilitas penggunaan keuangan negara agar tidak disalahgunakan melainkan dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat.

Ketua BPK Anwar Nasution mengatakan jika pada masa pemerintahan otoriter masa lalu, lembaga ini berada dibawah kontrol pemerintah. Melalui kontrol seperti itu, BPK di masa lalu tidak lebih dari tukang stempel keinginan pemerintah. Dengan alasan agar tidak mengganggu stabilitas nasional, laporan hasil pemeriksaan BPK disesuaikan dengan selera pemerintah. Transparansi dan akuntabilitas laporan hasil pemeriksaan merupakan sesuatu yang amatlah didambakan pada saat itu. Dan muncullah istilah laporan ABS (Asal Bapak Senang).

Namun, seiring dengan menguaknya era reformasi, eksistensi BPK sebagai “penjaga gawang” transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dan pemeriksa keuangan negara semakin diperkuat.

Yaitu dengan munculnya UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK untuk menggantikan UU No. 5 Tahun 1973. “Penerbitan UU baru ini telah memulihkan kembali independensi dan kemandirian BPK,” demikian Anwar Nasution menyampaikan pandangannya dalam Acara Seminar Sehari Pemeriksaan Sektor Publik dalam rangka memperingati HUT ke-60 BPK di Balai Sidang Jakarta Convention Center, Selasa (9/1).

## Transparansi dan Akuntabilitas

Transparansi dan akuntabilitas keuangan negara, menurut Anwar Nasution diperlukan untuk mewujudkan empat aspek sasaran perbaikan sistem sosial Indonesia, terutama sejak era reformasi. Sasaran yang pertama adalah

untuk menggantikan sistem politik yang otoriter dengan demokrasi. Demokrasi politik bukan saja meniadakan peran aktif TNI/POLRI dalam kancan politik, tetapi juga menjamin kebebasan bersuara dan berserikat, menyelenggarakan pemilihan umum yang jujur serta adil secara periodik. Demokrasi juga menuntut transparansi dan akuntabilitas keuangan negara agar rakyat melalui DPR/DPRD dapat menggunakan hak bujetnya.

Sasaran kedua reformasi adalah untuk menggantikan sistem pemerintahan yang sentralistik dengan memberikan otonomi luas kepada kabupaten/kota. Sistem sosial Indonesia yang majemuk memerlukan transparansi dan akuntabilitas fiskal sebagai perekat bagi terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia agar tidak ada rasa curiga maupun kecemburuan antara satu kelompok dan daerah dengan kelompok dan daerah lainnya.

Selanjutnya sasaran ketiga adalah untuk menggantikan sistem ekonomi yang mengandalkan perencanaan terpusat dan campur tangan pemerintah yang berlebihan dengan sistem yang semakin banyak menggunakan mekanisme pasar dan memasuki persaingan global. Sistem perencanaan terpusat dan campur tangan yang berlebihan dimasa lalu itu telah menghasilkan distorsi dan inefisiensi maupun korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Sebaliknya, mekanisme pasar hanya berjalan secara efektif dan efisien jika ada transparansi dan akuntabilitas pelaku ekonomi, termasuk negara.

Menurut Anwar Nasution, liberalisasi, deregulasi dan privatisasi era Orde Baru hanya memindahkan hak monopoli dari sektor negara kepada segelintir kroni penguasa yang tidak punya modal, keahlian maupun pengalaman. Padahal di negara lain, liberalisme justru dapat meningkatkan efisiensi dan produktifitas ekonomi nasional. Di Indonesia justru menimbulkan inefisiensi yang berujung pada krisis ekonomi tahun 1997-1998.

“Oleh karena itu transparansi dan akuntabilitas fiskal sekaligus memudahkan pemerintah untuk mengetahui setiap saat posisi keuangannya sendiri agar dapat melakukan pengaturan arus kas dengan baik,” ujar Ketua BPK yang

Ketua BPK Anwar Nasution

## Ketergantungan pembelanjaan defisit anggaran negara dengan pejualan obligasi di pasar komersi semakin meningkat sejak tahun 1998

menerangkan krisis ekonomi terjadi antara lain karena pemerintah tidak memiliki informasi dan kontrol atas posisi keuangannya sendiri yang tersebut diberbagai instansi dan BUMN/BUMD serta di berbagai rekening individu pejabat negara.

Transparansi dan akuntabilitas fiskal itu perlu, lanjut dia. Karena kedua faktor tersebut diperlukan untuk menyakinkan investor pembeli surang utang negara (SUN). Masyarakat akan enggan membayak pajak dan investor akan ragu membeli SUN jika tidak ada transparansi dan akuntabilitas fiskal. "Disinilah peranan penting BPK," tambah dia.

Sasaran keempat, papar Anwar Nasution, yaitu untuk meningkatkan "governance" dunia usaha nasional, utamanya BUMN/BUMD, agar mampu bersaing di pasar global. Transparansi dan akuntabilitas perekonomian, termasuk keuangan negara, sekaligus merupakan prasyarat bagi perekonomian nasional agar mampu bersaing di pasar dunia. Tanpa adanya informasi yang akurat dan terbuka mengenai keuangan negara, tidak mungkin pemerintah dapat menjual obligasi atau SUN di pasar keuangan nasional dan internasional.

Ketergantungan pembelanjaan defisit anggaran negara dengan pejualan obligasi di pasar komersi semakin meningkat sejak tahun 1998. pada waktu SUN dijual di pasar komersil dalam negeri untuk menambah modal bank-bank nasional yang telah bangkrut secara teknis setelah dilanda krisis. Penjualan SUN di pasar komersil internasional dimulai tahun 2004. *Governance* BUMN dan BUMD yang kurang baik membatasi akses mereka untuk memasuki pasar global. "Pada saat ini, BUMN dan BUMD Indonesia bukan merupakan saingan BUMN Singapura," ungkap Anwar Nasution.

### BPK Award

Menjaga transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan, pemberdayaan dan pertanggungjawaban keuangan negara atau daerah, bukan semata-mata tugas BPK saja. Wakil Ketua BPK RI Abdullah Zainie, SH mengatakan BPK harus bisa menularkan semangat menjaga kedua faktor dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara di daerah kepada para

pemerintah daerah. Untuk itu, BPK akan memberikan sebuah penghargaan tertinggi untuk daerah yang laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya memperoleh rekomendasi Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Penghargaan BPK Award Pencapaian Tertib Administrasi Keuangan diraih provinsi muda Indonesia yaitu Provinsi Gorontalo.

Terkait penganugerahan penghargaan kepada provinsi penyelenggara administrasi keuangan terbaik diantara provinsi yang lainnya Kepada *Media Praja*, Wakil Ketua BPK RI ini menyatakan, sejauh ini BPK memberikan penghargaannya hanya kepada satu daerah, yang merupakan saringan dari beberapa provinsi atau kabupaten yang sudah baik penyelenggaraan administrasi keuangan daerahnya.

Ada beberapa kriteria untuk memilih suatu daerah untuk bisa meraih penghargaan tersebut. Yaitu, daerah yang menerima penghargaan sudah ada SDM yang mengelola keuangan daerah dengan sempurna. Banyak daerah-daerah yang tidak punya tenaga atau SDM pengelola keuangan namun daerah tersebut ternyata mampu mengelola keuangan daerah dan memberikan laporan pertanggungjawaban pemanfaatan keuangan daerah dengan baik. Kadang-kadang Pemda daerah lain meng-hire atau menyewa tenaga-tenaga lain. "Namun daerah ini SDM-nya asli berasal dari aparat daerah itu sendiri," terang Zainie.

Kedua, lanjut Zainie, kita melihat apakah daerah itu sudah melaksanakan ketentuan-ketentuan berlaku sesuai undang-undang, peraturan pemerintah serta peraturan daerah itu sendiri. Ketiga ketepatan dari mengelola keuangan daerah untuk kemaslahatan dan kesejahteraan rakyatnya. "Itu antara lain kriteria-kriteria yang kita tetapkan suatu daerah mendapatkan penghargaan dari BPK," ungkap dia.

Pemberian penghargaan tersebut menurut lelaki yang tampak telah

berumur ini, baru pada tahun ini diberikan kepada daerah. Hal ini lebih dikarenakan, baru pada dua tahun belakangan ini, BPK mampu melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan daerah secara lebih seksama. "Namun kami memang berencana memberikan penghargaan tahunan seperti tahun ini, pada waktu-waktu mendatang," katanya.

Tujuan lain diberikan penghargaan tahunan kepada pengelola keuangan daerah dikatakan Zainie antara lain, agar apa yang sudah dilakukan oleh sebuah pemerintah daerah dengan baik terutama dalam mengelola keuangannya dapat dicontoh oleh pemerintah daerah yang lainnya. Sehingga, pada saat yang diharapkan seluruh pemerintah daerah sudah mampu mengelola dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangannya dengan baik.

"Ada beberapa daerah yang memperoleh status *No Opinion* dari hasil pemeriksaan BPK sampai akhir tahun 2006," kata lelaki yang tampak bersemangat ketika diajak bicara ini.

Ditanya berapa banyak daerah pada tahun ini yang beroleh status *No Opinion* dari BPK, Zainie menyatakan masih cukup banyak, namun tidak mencapai kisaran 50 %.

### Jaga Independensi

Agar BPK terus dapat menjaga unsur transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dan pemberdayaan keuangan negara untuk kemajuan bangsa dan rakyat, Anwar Nasution menyatakan BPK harus terus-menerus menjaga independensi dan kemandirian seperti yang tercermin dalam Deklarasi Lima.

Deklarasi yang dihasilkan dalam Kongres IX INTOSAI (*The International Organization of Supreme Audit Institutions*) – organisasi BPK sedunia – di Kota Lima, Peru pada bulan Oktober 1977, menyatakan independensi BPK buka saja menyangkut organisasinya yang secara formal berada diluar cabang eksekutif, legislatif maupun yudikatif pemerintahan. Independensi BPK, menurut Deklarasi Lima, sepatutnya juga tercermin dalam hal independensi personilnya dalam pengambilan keputusan, independensi dalam bidang keuangan serta anggaran.

Independensi BPK sekaligus seharusnya tercermin dalam hal kewenangannya untuk melakukan pemeriksaan

pada semua sumber penerimaan negara termasuk penerimaan pajak maupun bukan pajak. BPK yang independen juga memiliki kewenangan untuk memeriksa penyimpanan maupun penggunaan keuangan negara. Independensi yang tidak kurang pentingnya adalah dalam hal kebebasan untuk memilih metoda audit serta dalam penyusunan laporannya agar tidak distortif.

UU No. 15 Tahun 2006, selain memulihkan independensi BPK sekaligus semakin membuat BPK terbuka. Keterbukaan BPK dalam UU ini terlihat dalam empat hal yaitu pertama, pemuatan laporan pemeriksaannya secara utuh pada website-nya sehingga dapat dibaca luas oleh umum. Kedua, pasal 30, UU No. 15 Tahun 2006, menetapkan ikutsertanya unsur profesi dan akademisi sebagai anggota Majelis Kehormatan Kode Etik BPK. Ketiga, pasal 32 dalam UU tersebut menyebutkan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan tahunan BPK dilakukan oleh akuntan publik. Keempat, dalam pasal 33 ditetapkan sistem pengendalian mutu BPK dilakukan oleh BPK negara lain yang menjadi anggota organisasi pemeriksaan keuangan negara sedunia (INTOSAI).

Untuk dapat meningkatkan kinerja personil BPK mulai dari tingkat pimpinan, auditor hingga karyawan pada level terendah, BPK telah melakukan pemberahan internal termasuk peningkatan disiplin karyawannya dan ketaatannya terhadap kode etik. "Auditor dimana pun di dunia ini, termasuk di BPK, wajib memelihara hubungan baik dengan auditee, memelihara kepercayaan dan harga diri auditee dan tidak boleh memata-matainya," tegas Anwar Nasution.

Anwar mengingatkan perbuatan yang menyimpang dari aturan dan tindak pidana korupsi pun harus dibicarakan secara terbuka dan direkonfirmasikan dengan *auditee*. Sebab auditor BPK bukan seorang *whistle blower* karena informasi tentang sesuatu diperolehnya karena kewenangan yang diberikan

kepadanya oleh BPK. Auditor tidak boleh menyampaikan sendiri temuan pemeriksaannya kepada siapapun di luar BPK, tanpa prosedur dan aturan yang berlaku, apalagi mengumumkannya sendiri kepada publik

#### BPK Bantu Pemerintah

Kemudian, Anwar Nasution memaparkan ada tujuh langkah yang dil-



Ketua BPK RI Anwar Nasution menyerahkan penghargaan kepada Gubernur Provinsi Gorontalo Fadel Muhammad

kukan BPK untuk membantu pemerintah mengimplementasikan paket tiga UU tentang Keuangan Negara Tahun 2003-2004 (UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No. 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara).

Pertama, membantu pemerintah untuk menyusun standar akuntasi pemerintahan. Kedua, menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara, setelah menerima masukan pemikiran dari pemerintah, akademisi dan kalangan profesi. Ketiga, mendorong agar pemerintah menggunakan tenaga-tenaga akuntasi dalam posisi struktural pengelola keuangan negara, baik ditingkat pusat hingga daerah, BUMN maupun BUMD. Keempat, mendorong dan membantu pemerintah untuk menyatukan semua anggaran non-budgeter dan kegiatan quasi fiskal ke dalam APBN.

Kelima, membantu pemerintah memperjelas peranan dan tanggung jawab lembaga negara pada semua

tingkatan. Keenam, mendorong progres penyiapan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran negara yang transparan dan akuntabel. Ketujuh, membantu pemerintah meningkatkan transparansi dan akuntabilitas transaksi keuangan negara antar instansi pemerintah, antar pemerintah pusat dan daerah maupun antara pemerintah dengan BUMN/

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

Agar dapat melaksanakan semua langkah tersebut, peran BPK harus dioptimalkan untuk semakin menjamin transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Apalagi, melalui BPK kasus-kasus korupsi bermula dapat diungkap. "Secara jujur harus diakui di era reformasi ini, peran BPK cukup signifikan dalam audit terhadap keuangan negara," kata Ketua DPR RI H.R Agung Laksono dalam acara yang sama.

Menurut Agung Laksono, BPK telah berhasil melakukan

audit investigasi dan mengungkap berbagai kasus penyimpangan-penyimpangan keuangan. Misalnya, kasus KPU, Departemen Agama, BLBI dan kasus-kasus besar lainnya. Begitu juga, lanjut dia, selama ini temuan BPK terhadap pengelolaan keuangan negara selalu berhasil mengungkapkan berbagai penyimpangan. Misalnya ketidaktaatan pada peraturan perundang-undangan, pertanggungjawaban tanpa bukti pengeluaran yang lengkap, pengendalian internal yang masih lemah dan pemborosan anggaran. "Sehingga tak salah jika dalam laporan auditnya BPK memunculkan *no opinion*," terang Agung.

BPK yang sejak awal oleh para *founder father* sengaja dibentuk untuk mencegah agar KKN tidak mewarnai dalam perjalanan penyelenggaraan kehidupan berbangsa, tapi justru kewenangannya dibatasi. "Karena itu DPR berusaha untuk mengembalikan kewenangan tersebut agar pengelolaan keuangan negara menjadi lebih baik dan lebih bersih," janji Agung.

(len, dri)