



Transformasi Hasil Pemeriksaan BPK dalam Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat¹

Oleh Dr. H. Harry Azhar Azis, M.A.

Dalam beberapa kesempatan menyampaikan pidatonya, Presiden Joko Widodo selalu mengingatkan tentang perlunya kebijakan publik yang baik dan tepat untuk bisa menjadi negara yang maju.² Menurut Presiden, sumber daya alam yang berlimpah jika tidak dikerjakan dengan baik, justru akan menjadi malapetaka buat kita semua. Bila kebijakan publik yang diambil pemerintah benar dan tepat maka tidak akan ada penyimpangan dan hasil pembangunan juga akan optimal. Presiden Joko Widodo mengajak seluruh manajemen negara dan lembaga negara bekerja sebaik-baiknya dan berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Ke depan pemerintahan baru akan mengutamakan pengambilan kebijakan publik yang baik dan tepat untuk menyejahterakan rakyat.

Sejalan dengan rencana presiden tersebut, BPK sebagai lembaga negara yang mendapat tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, akan menilai dan memastikan apakah kebijakan yang diambil dan dipilih oleh pemerintah adalah kebijakan publik yang sudah baik dan tepat. Untuk dapat melakukan hal itu, BPK akan memperbanyak dan mempertajam pelaksanaan pemeriksaan kinerja. Sebab, jika hanya mengandalkan pemeriksaan keuangan, BPK tidak akan dapat memberikan penilaian atas pengambilan kebijakan publik tersebut.

¹Makalah Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) Dr. H. Harry Azhar Azis, M.A. dalam Focus Group Discussion di Kabupaten Pasuruan, 17 September 2015.

² Saat memberikan sambutan dalam Rapat Kerja BPK, 15 Desember 2014, Presiden Joko Widodo menyampaikan perlunya kebijakan publik yang baik dan tepat agar pembangunan bisa berhasil. Presiden juga menyampaikan hal tersebut pada saat membuka Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional (Musrenbangnas) di Hotel Bidakara, 18 Desember 2014.

Opini WTP dan Kemakmuran Rakyat

Pemeriksaan keuangan lebih banyak berkaitan dengan sistem administrasi keuangan apakah transaksi keuangan sudah dicatat dan dilaporkan dengan benar sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Dalam pemeriksaan keuangan, BPK memberikan opini apakah laporan keuangan sudah disajikan secara wajar sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Bisa jadi, secara administrasi keuangan sudah dilakukan dengan baik dan mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Namun, apakah kebijakan publik tersebut sudah tepat dan sampai kepada Sasarannya sehingga bisa meningkatkan kesejahteraan rakyat? Ternyata belum tentu, karena audit keuangan tidak ditujukan untuk menjawab pertanyaan seperti ini.

Secara empiris bisa kita temukan, beberapa pemerintah daerah atau kementerian yang sudah beberapa kali memperoleh opini WTP, tetapi tidak selalu berhasil dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dilihat dari beberapa indikator tentang kesejahteraan rakyat, ternyata indikatornya tidak selalu baik. Bahkan, ada pemda atau kementerian yang mengalami penurunan opini, tetapi justru indikator kemakmurannya relatif baik. Jadi, memang, belum ada korelasi yang jelas antara perolehan opini dan peningkatan kesejahteraan rakyat.³

Oleh karena itu, ke depan, BPK sudah merencanakan memperbanyak dan meningkatkan kualitas pemeriksaan kinerjanya. Hal ini sesuai dengan perkembangan pemeriksaan di negara-negara yang BPK-nya sudah maju. Awalnya lebih banyak melakukan pemeriksaan keuangan, selanjutnya lebih memprioritaskan pemeriksaan

³Sebagai contoh, Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2011, 2012, dan 2013 opininya adalah WDP, WTP, dan WTP. Namun, sesuai dengan data dari BPS, jika dilihat dari perkembangan tingkat pengangguran terbuka, maka pada 2011 hingga 2013 angkanya adalah 6,45; 6,52; dan 6,99. Dari data tersebut terlihat bahwa perkembangan opini tidak berdampak positif terhadap semakin menurunnya tingkat pengangguran. Laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dalam tiga tahun terakhir adalah 6,26; 6,38; dan 6,18. Data inipun tidak menunjukkan korelasi yang jelas. Sementara itu, dari indikator prosentase penduduk miskin dalam tiga tahun menunjukkan semakin turun, yaitu 9,04; 8,00; 7,56. Indikasinya adalah, penduduk miskin makin menurun persentasenya.

Di Provinsi Bengkulu, pada tahun 2011 hingga 2013, sudah mendapat WTP. Namun, dari indikator kemakmurannya dalam tiga tahun terakhir justru tidak membaik. Tingkat pengangguran selama tiga tahun terakhir makin meningkat yaitu 2,37; 3,61; dan 4,74. Sedang laju pertumbuhan PDRB-nya menunjukkan angka 6,46; 6,60; dan 6,21. Sementara, dilihat dari prosentase penduduk miskin menunjukkan data 17,50; 17,51; dan 17,75. Artinya, makin banyak penduduk miskinnya.

Dari contoh data di dua Provinsi tersebut, terlihat bahwa saat ini belum ada kaitan yang jelas antara semakin baiknya perolehan opini dengan semakin membaiknya tingkat kesejahteraan rakyat. Data yang sama terjadi di banyak pemerintah daerah yang lain di Indonesia. Artinya, semakin baik opininya, tidak selalu tingkat kemakmuran rakyat meningkat di daerah tersebut.

kinerja. Melalui pemeriksaan kinerja, BPK dapat memeriksa secara lebih mendalam sehingga bisa memberikan rekomendasi secara tepat untuk melakukan perbaikan.

Di Indonesia, beberapa tahun terakhir, laporan keuangan kementerian dan lembaga (LKKL), serta pemerintah daerah (LKPD) sudah semakin banyak yang memperoleh opini WTP. Dari 44 entitas di tahun 2009 (57%) menjadi 61 entitas di tahun 2014 (70,93%). Adapun di pemerintah daerah, tahun 2009 LKPD yang memperoleh opini WTP sebanyak 15 entitas (3%) dan pada tahun 2014 meningkat menjadi 251 (49,80%).

Ke depan, sudah waktunya bagi BPK lebih memprioritaskan pada pemeriksaan kinerja. Untuk pemeriksaan keuangan bisa diberikan kepada kantor akuntan publik (KAP) yang memeriksa untuk dan atas nama BPK. Namun demikian, sebelum diserahkan kepada KAP, BPK harus menyiapkan KAP tersebut melalui berbagai pendidikan dan pelatihan serta pemberian sertifikasi agar KAP mampu memeriksa dan menghasilkan laporan hasil pemeriksaan yang berkualitas. Pemberian kepercayaan kepada KAP juga harus disertai dengan pengawasan dan pengendalian mutu oleh BPK sehingga tetap terjamin independensi, integritas, dan profesionalisme KAP.⁴

Masalah Kemakmuran Rakyat

Dalam Pembukaan UUD 1945, jelas termuat tujuan pendirian negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pada hakekatnya tujuan itu adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dukungan pemerintah untuk bisa menyejahterakan rakyat diimplementasikan dalam hal jumlah penggunaan keuangan negara yang semakin besar setiap tahun. Hal tersebut terlihat, misalnya, dalam RAPBN-P 2015, penerimaan negara sebesar Rp1.761,6 triliun dan belanja

⁴ Pasal 9 ayat (3) UU No. 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Pasal 9 ayat (1) huruf g UU No. 15/2006 tentang BPK mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPK dapat menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK. Selanjutnya, BPK telah menerbitkan Peraturan BPK No. 01/2008 tentang Penggunaan Pemeriksa dan/atau Tenaga Ahli dari Luar BPK. Untuk seleksi KAP dilakukan sesuai dengan Keputusan BPK No. 10/K/I-XIII.2/7/2008 tentang Persyaratan Akuntan Publik yang Melakukan Pemeriksaan Keuangan Negara.

Dalam Keputusan BPK tersebut diatur, KAP yang melakukan pemeriksaan untuk dan atas nama BPK adalah KAP yang telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan BPK dan termasuk di dalam daftar KAP yang terdaftar di BPK. Pekerjaan yang akan diserahkan kepada KAP meliputi seluruh atau sebagian dari proses pemeriksaan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan pelaporan hasil pemeriksaan. BPK akan tetap melakukan evaluasi atas pekerjaan yang dilakukan oleh KAP.

sebesar Rp1.984,1 triliun.⁵ Sementara, total aset pemerintah pusat pada tahun 2014 sebesar Rp3.910,92 triliun.⁶

Sayangnya, semakin besarnya jumlah penggunaan keuangan negara belum sepenuhnya dapat menghilangkan secara signifikan masalah-masalah yang terkait dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Sebab, saat ini masih banyak fakir miskin, pengangguran, anak-anak terlantar, dan orang yang tidak mampu bisa berobat di rumah sakit.

Masalah-masalah tersebut terlihat dengan jelas jika kita melihat data angka pengangguran, kemiskinan, indeks pembangunan manusia (IPM) dan gini ratio yang masih jauh dari harapan. Tidak hanya itu saja, angka pengangguran, kemiskinan dan gini ratio setiap provinsi pun berbeda. Artinya secara umum, kesejahteraan rakyat di setiap provinsi masih belum merata dan maksimal terwujud seperti tujuan yang diharapkan dari pendiri bangsa.

Sebagai contoh, angka kemiskinan di Papua mencapai 30,66 (2012), 27,14 (2013) dan 26, 26 (2014). Untuk Angka Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT)nya yakni 3,94 (2011); 3,63 (2012) dan 3,23 (2013).

Sedangkan Provinsi Banten, tingkat pengangguran terbuka dari 2011-2013 adalah 13,06%; 10,13%; dan 9,90%. Tingkat kemiskinan 2012-2014 adalah 5,71%; 12,73%; dan 12,28%.

Jauh berbeda dengan Provinsi Banten, Provinsi Kalimantan Tengah memiliki angka TPT untuk tahun 2011-2013 berturut-turut 2,55%; 3,17%; dan 3,09%. Tingkat kemiskinan 2012-2014 untuk Provinsi Kalteng bersifat fluktuatif yaitu 6,19%; 6,23%; dan 6,07%.

Perbedaan angka kemiskinan dan pengangguran yang besar di tiga Provinsi tersebut, menunjukkan bahwa hingga saat ini keuangan negara belum sepenuhnya dikelola secara baik dan benar untuk menyejahterakan rakyat.

BPK yang mendapat amanah dari para pendiri bangsa akan disalahkan jika tidak peduli dengan permasalahan tersebut. BPK akan ikut berdosa jika membiarkan APBN/APBD tidak digunakan untuk menyejahterakan rakyat. Oleh karena itu, BPK harus

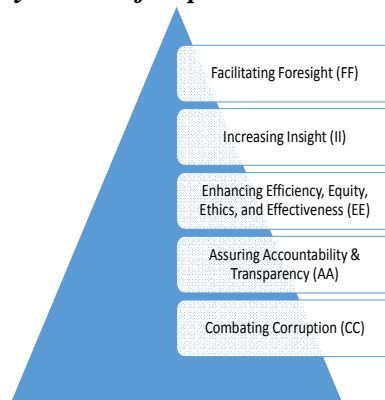
⁵UU No. 3 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2015.

⁶ Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (audited) Tahun 2014.

memberikan perhatian dan prioritas dalam pemeriksaannya pada program-program yang memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Termasuk, BPK harus memberikan perhatian besar pada pemeriksaan atas program-program yang menguasai hajat hidup orang banyak dan rawan terjadi korupsi. Dengan cara demikian, akan terlihat dengan jelas korelasi pemeriksaan BPK dengan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.

Hal tersebut juga akan selaras dengan peran yang dilakukan oleh lembaga pemeriksa di suatu negara, yakni memastikan pengelolaan keuangan dilakukan secara efektif, efisien dan ekonomis. Seperti digambarkan dalam *Maturity Model of SAI* dalam gambar berikut.

Gambar
Maturity Model of Supreme Audit Institution



Sumber : INTOSAI, 2007

Keuangan negara selain yang dikelola melalui mekanisme APBN dan APBD, juga terdapat keuangan negara yang dipisahkan yang dikelola oleh BUMN dan BUMD. Tidak berbeda dengan APBN/APBD, keuangan negara yang dikelola oleh BUMN juga pada ujungnya untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. BUMN dengan jumlah asset yang dikelola sebesar Rp4.200 triliun memegang peranan penting bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Terlebih BUMN bergerak diberbagai bidang, termasuk yang strategis dan menguasai hajat hidup rakyat banyak.

Terhadap BUMN dan juga BUMD, kebijakan pemeriksaan BPK juga difokuskan untuk dapat menilai sejauh mana BUMN dapat mengemban tugasnya, baik sebagai motor pertumbuhan ekonomi dan juga untuk menyejahterakan rakyat. Ke depan, BPK akan fokus melakukan pemeriksa kinerja untuk bisa menilai pencapaian tujuan pendirian BUMN.

BPK memberikan apresiasi kepada BUMN yang menunjukkan kinerja yang bagus, baik dari sisi keuangan, bisnis, maupun perannya dalam meningkatkan kesejahteraan

rakyat. Pencapaian kinerja seperti ini harus terus dipertahankan dan bahkan perlu ditingkatkan.

Namun demikian, untuk BUMN yang terus merugi perlu mendapat pertimbangan mengenai keberlangsungan usahanya. Berdasarkan pemeriksaan BPK dijumpai BUMN yang dari tahun ke tahun terus merugi. Bahkan ada yang ekuitasnya sudah negatif dalam beberapa tahun terakhir. BUMN demikian perlu dipertimbangkan terkait dengan misinya, misalnya apakah benar BUMN tersebut harus ada karena menyangkut hajat hidup orang banyak dan atau melayani kepentingan masyarakat sementara tidak ada sektor swasta yang bersedia masuk. Jika ternyata tidak, apakah tidak lebih baik jika BUMN tersebut dijual kepada swasta atau dilikuidasi agar tidak terus membebani keuangan Negara.

Pilihan Kebijakan

Dalam upaya untuk mendorong pengelolaan keuangan negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, ada beberapa kebijakan yang bisa dilakukan BPK.

Pertama, BPK melaksanakan pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja pada saat yang sama. Jika dalam pemeriksaan keuangan BPK memberikan opini atas kewajaran laporan keuangan, maka pada pemeriksaan kinerja BPK memberikan simpulan atas pengelolaan program yang pro kemakmuran rakyat. Melalui pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja pada saat yang sama/serempak, BPK bisa memberikan penilaian secara lebih utuh mengenai kinerja pengelolaan keuangan negara dan pembaca laporan BPK juga mendapat simpulan yang lebih lengkap.

Pada praktiknya, bisa terjadi dari sisi audit keuangan BPK memberikan opini WTP, sedang dari sisi kinerjanya BPK menilai berhasil atau tidak berhasil. Dalam audit kinerja, BPK bisa fokus memeriksa program-program yang memberikan dampak kepada peningkatan kemakmuran rakyat. Misalnya, program jaminan kesehatan, jaminan pendidikan, pengentasan kemiskinan, dan penyediaan lapangan kerja.

Kedua, BPK mendorong pemerintah selain membuat laporan keuangan juga membuat laporan prestasi kerja. Sebab, dalam Pasal 30 dan 31 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diatur bahwa Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja setiap kementerian negara/lembaga.⁷ Masalahnya, meskipun UU Keuangan Negara sudah mengatur kewajiban

⁷ Pasal 30 dan 31 UU Keuangan Negara menyatakan “Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD

tersebut, selama ini tidak semua kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah membuat laporan prestasi kerja.

BPK bisa mengusulkan kepada pemerintah agar dalam laporan prestasi kerja tersebut memuat laporan prestasi kerja/kinerja yang terkait dengan perkembangan peningkatan kemakmuran. Jika pemerintah sudah membuat laporan prestasi kerja maka laporan tersebut merupakan pernyataan pemerintah (*assertion*) yang selanjutnya akan direview atau diaudit oleh BPK.

Dengan demikian, nantinya, BPK akan memberikan opini atas laporan keuangan dan penilaian atas laporan prestasi kerja pemerintah. Dengan cara ini, laporan BPK akan lebih utuh dan masyarakat mempunyai penilaian yang lengkap atas keberhasilan atau ketidakberhasilan suatu instansi pemerintah.

Ketiga, BPK bisa menambahkan paragraf penjelasan dalam opini atas laporan keuangan. Paragraf penjelasan tersebut untuk memberikan informasi mengenai hasil dari analisa laporan keuangan beserta unsur-unsurnya. Analisa laporan keuangan tersebut bertujuan untuk mengevaluasi dan memprediksi kondisi keuangan entitas pemerintah/pemerintah daerah, mengevaluasi hasil-hasil yang telah dicapai pada masa lalu dan sekarang, serta untuk menilai prestasi manajemen, operasional, efisiensi dan lain-lain. Termasuk disini, analisa atas unsur-unsur keuangan yang terkait dengan upaya peningkatan kemakmuran rakyat. Misalnya: perbandingan antara belanja operasional dan belanja modal, porsi belanja kesehatan dibandingkan dengan belanja lainnya, dan lain-lain.

Keempat, dalam upaya mendorong pengelola keuangan negara mencapai kinerja terbaik dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, ke depan BPK akan memberikan penghargaan kepada kementerian, lembaga, BUMN/BUMD dan pemerintah daerah yang berhasil melaksanakan program-program peningkatan kemakmuran rakyat. Harapannya, ke depan BPK bisa menilai prestasi pengelola keuangan negara tidak hanya berdasarkan pencapaian administrasi keuangannya, tetapi juga pencapaian program-program pembangunannya, khususnya dalam meningkatkan kemakmuran rakyat.

berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah." Selanjutnya, dalam penjelasan Pasal 30 dinyatakan "Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja setiap kementerian negara/lembaga".

Penutup

BPK sudah merencanakan membuat kebijakan pemeriksaan dengan fokus kepada program-program penciptaan lapangan kerja, mengurangi angka kemiskinan, mengurangi pengangguran, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan dan lain lain. Kebijakan pemeriksaan tersebut penting karena pemeriksaan pada program-program tersebut langsung berkaitan dengan kepentingan rakyat sehingga hasil pemeriksaan BPK dapat dirasakan dampaknya oleh masyarakat.

Jika hasil pemeriksaan BPK dirasakan dampaknya oleh masyarakat maka BPK akan menjadi lembaga yang dibutuhkan dan diharapkan kehadirannya oleh masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan standar yang berlaku di kalangan BPK sedunia yaitu *International Standard for Supreme Audit Institutions* (ISSAI). ISSAI No. 12 antara lain menetapkan bahwa lembaga pemeriksa akan memiliki nilai dan manfaat jika mampu menjaga relevansi kegiatannya dengan kebutuhan masyarakat/stakeholders.

Kebutuhan masyarakat yang paling utama adalah tercapainya kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, pemeriksaan BPK harus diarahkan untuk membantu pencapaian kesejahteraan rakyat tersebut.