



PERAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* DI PEMERINTAH DAERAH¹

Dr. H. Harry Azhar Azis, M.A. (Ketua BPK RI)

Pendahuluan

Saya memberikan apresiasi dan menyambut dengan baik Kuliah Tamu yang diselenggarakan oleh Civitas Akademika Universitas Brawijaya, dengan tema “**Peran BPK dalam Mewujudkan *Good Governance* di Pemerintah Daerah (Pemda)**”. Tema ini sangat penting mengingat keuangan negara belum secara maksimal dikelola dan dipergunakan demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Efeknya, terlihat dari masih meluasnya praktik korupsi di berbagai sektor, yang tentu sangat merugikan negara.

Namun demikian, hendaknya kita tidak pernah lelah untuk terus mencari jalan keluar dalam menanggulangi korupsi. Kita semua sebagai warga negara Indonesia, mempunyai tanggung jawab besar untuk turut serta bisa menanggulangi korupsi. Jangan sampai negara Indonesia menjadi negara terbelakang karena semua program yang diperuntukan peningkatan kesejahteraan rakyat juga dikorupsi.

Pengelolaan Keuangan Negara yang tidak Berprinsip Pada *Good Governance*

¹Makalah Dr. H. Harry AzharAzis, MA (Ketua Badan Pemeriksa Keuangan RI) dalam acara Dies Natalis Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya “Peran BPK Dalam Mewujudkan *Good Governance* Di Pemerintah Daerah”, Malang, 27 November 2015.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan Negara maka pengelolaan keuangan Negara perlu diselenggarakan secara professional, terbuka, dan bertanggung jawab. Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan *good governance*, dari sisi legislasi adalah pemerintah telah membuat paket undang-undang pengelolaan keuangan negara, yaitu UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Meskipun pemerintah telah melakukan upaya untuk mewujudkan *good governance*, berbagai masalah terkait pengelolaan anggaran pendapatan belanja negara (APBN) maupun anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) masih banyak ditemukan. Terkait APBD, permasalahan yang ditemukan antara lain, manajemen kas daerah yang terdiri dari belum adanya pengimplementasian kebijakan "*treasury single account*", bendahara daerah bukan pejabat fungsional, serta belum terstandarnya peran dan kedudukan Bendahara Umum Daerah (BUD) sebagaimana yang diamanatkan paket UU bidang Keuangan Negara.

Selanjutnya, permasalahan lain yang muncul di bidang regulasi adalah belum tercapainya sinergi antara pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah. Hal ini terlihat dari belum ditetapkannya standar akuntansi pemerintahan (SAP) berbasis akrual sebagaimana ditetapkan dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Kemudian, permasalahan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah. Transfer dari pemerintah pusat ke daerah merupakan sumber penerimaan terbesar bagi daerah. Sayangnya, transfer dalam rangka pelaksanaan makna otonomi tersebut, belum mampu mengatasi pertumbuhan ekonomi di daerah, bahkan justru menimbulkan persoalan baru, seperti penyimpangan penggunaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, atau bahkan pertanggungjawaban fiktif.

Dapat disimpulkan bahwa pengelolaan keuangan negara yang dibuat semauanya sendiri, tidak taat aturan, tidak sesuai peruntukannya dan hanya untuk kepentingan pribadi atau kelompok, dapat mengakibatkan tujuan penggunaan keuangan negara seperti yang diamanahkan dalam UUD 1945 Pasal 23E, yakni sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tidak dapat tercapai.

Korupsi Di Pemerintah Daerah

Salah satu tuntutan reformasi adalah terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan memperhatikan aspirasi daerah. Pemerintahan yang dijalankan secara sentralistis tidak akan mampu menanggulangi munculnya ketimpangan antar daerah. Salah satu jawabannya adalah menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Tujuan otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.²

Selama lebih sepuluh tahun pelaksanaan otonomi daerah, harus diakui banyak kemajuan diperoleh, termasuk diantaranya dalam pemekaran daerah. Beberapa daerah tumbuh semakin maju baik di bidang ekonomi maupun sosial.³ Namun demikian, di samping beberapa kemajuan yang diperoleh, kita juga prihatin dengan makin maraknya praktik korupsi di daerah.

Saat ini kasus korupsi makin merajalela di daerah. Yang makin memprihatinkan, banyak kepala daerah dan anggota DPRD tersangkut kasus korupsi. Setidaknya, sejak 2004 hingga 2013 lebih dari 524 kepala daerah tersangkut kasus hukum. Sebagian di antaranya jadi tersangka, terdakwa, atau terdakwa. Hal ini menunjukkan bahwa dalam desentralisasi pemerintahan ternyata muncul pula desentralisasi praktik-praktik korupsi anggaran pembangunan.

Wujud KKN tersebut bermacam-macam, paling banyak ditemukan oleh BPK adalah pada penyimpangan pengadaan barang dan jasa, biaya perjalanan dinas fiktif, penyaluran anggaran bantuan sosial, penggunaan uang/barang untuk keperluan pribadi, pengembalian pinjaman/piutang atau dana bergulir macet, penjualan dan penghapusan aset daerah tidak sesuai dengan ketentuan, dan lain-lain. Pada pengadaan barang dan jasa, modus korupsi yang sering ditemukan BPK antara lain pengadaan barang/jasa fiktif, kelebihan pembayaran, kekurangan volume pekerjaan, spesifikasi barang/jasa tidak sesuai dengan kontrak, rekanan tidak menyelesaikan pekerjaan, dan pemahalan harga (*mark up*).

² UU No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

³ www.undp.or.id, Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007 Kerjasama Bappenas dengan UNDP.

Sedang pada penyaluran bantuan sosial, BPK sering menemukan penyaluran bantuan sosial fiktif, yang diterima oleh penerima bantuan sosial tidak sebesar yang dilaporkan, anggaran bantuan sosial diberikan untuk pinjaman anggota DPRD, anggaran bantuan sosial digunakan untuk kepentingan pribadi kepala daerah dan sekretaris daerah, dan lain-lain.

Pada pemeriksaan atas LKPD Semester I Tahun 2015, BPK juga menemukan sebanyak 5.978 permasalahan sistem pengendalian intern (SPI) dan sebanyak 5.993 permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan senilai Rp3,20 triliun. Dari permasalahan sistem pengendalian intern tersebut, 37% merupakan kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, 43% merupakan kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan 20% merupakan kelemahan struktur pengendalian intern.

Untuk permasalahan ketidakpatuhan, sebanyak 3.638 permasalahan berdampak pada pemulihan keuangan negara/daerah (atau berdampak finansial) senilai Rp3,20 triliun, yang meliputi kerugian Rp1,42 triliun, potensi kerugian Rp1,41 triliun, dan kekurangan penerimaan Rp373,70 miliar. Permasalahan ketidakpatuhan lain berupa penyimpangan administrasi. BPK menemukan terjadinya kasus-kasus tersebut karena pejabat yang bertanggungjawab lalai, tidak cermat, dan tidak optimal dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Selain itu, pejabat yang bersangkutan tidak menaati dan atau tidak memahami ketentuan yang berlaku, serta lemah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian.

Praktik-praktik penyimpangan dan korupsi jelas sangat menghambat upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerah. Dengan demikian, tujuan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara untuk menyejahterakan rakyat menjadi tidak tercapai.

Pemeriksaan Keuangan Daerah

Upaya untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, sangat tergantung kepada kemampuan pemerintah daerah (pemda) dalam mengelola kekayaan negara, baik yang berupa uang, sumber daya alam, aset tetap, dan aset lainnya. Sesuai dengan UU tentang Keuangan Negara, keseluruhannya tersebut pada hakekatnya adalah keuangan negara.

Saat ini, masih banyak pemda menghadapi kendala dalam mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan daerah. Pada tahun 2009, pemda yang laporan keuangannya memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sebanyak 15 dari 504 (3%), dan tahun 2014 naik menjadi 251 dari 504 (50%). Jika dibandingkan dengan kementerian dan lembaga, kemajuan pemda tersebut masih jauh tertinggal. Pada tahun 2009, laporan keuangan kementerian dan lembaga yang WTP sebanyak 44 dari 78 (56%), dan tahun 2014 yang WTP meningkat jadi 61 dari 86 (71%).

Jika kita mencermati kondisi pemda tersebut, sebenarnya sebagian besar laporan keuangan pemda belum memadai menjadi alat pengambilan keputusan oleh manajemen pemda. Hal tersebut disebabkan laporan keuangan belum menyajikan informasi berkaitan dengan aset dan kewajiban (*liabilities*) secara andal nilainya. Seharusnya laporan keuangan bisa menjadi dasar pertimbangan bagi pemda dan DPRD dalam menyusun RAPBD berikutnya. Bagi investor, laporan keuangan menjadi dasar penilaian kelayakan berinvestasi. Bagi pemerintah pusat, laporan keuangan yang andal menjadi dasar bagi pembuatan kebijakan yang tepat sesuai dengan kondisi pemda tersebut.

BPK menyadari belum banyak yang memahami bahwa tujuan pemberian opini adalah agar laporan keuangan tersebut dapat menjadi alat pengambilan keputusan yang tepat dan bisa dipercaya. Laporan keuangan yang memperoleh opini WTP dari BPK bisa menjadi alat yang tepat bagi manajemen pemda, baik pemerintah daerah maupun DPRD, dalam merencanakan RAPBD pada tahun berikutnya. Bagi investor, laporan keuangan tersebut dapat menjadi alat pertimbangan yang akurat bagi kelayakan investasinya.

Peran BPK Dalam Mewujudkan *Good Governance*

Dalam beberapa tahun terakhir, laporan keuangan pemerintah pusat, kementerian, lembaga negara, dan pemerintah daerah sudah mengalami peningkatan kualitas yang ditunjukkan dengan semakin banyak yang memperoleh opini WTP. Ke depan, sejalan dengan kemajuan penyusunan laporan keuangan tersebut, maka BPK akan semakin memprioritaskan pemeriksaan

kinerja. Terutama, pemeriksaan kinerja atas program-program atau kegiatan yang dapat mendorong peningkatan indikator kemakmuran rakyat.

Harus diakui, meskipun semakin banyak instansi pemerintah memperoleh opini WTP, namun kita tidak dapat langsung memperoleh korelasi antara opini WTP tersebut dengan semakin meningkatnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, bagi instansi pemerintah tidak cukup hanya memperoleh opini WTP, namun juga harus berhasil dalam melaksanakan program-program pembangunannya.

BPK telah membuat kebijakan melakukan pemeriksaan atas program-program yang memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. BPK juga akan mengevaluasi apakah penganggaran yang dibuat benar-benar sudah mengarah kepada upaya-upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Secara lebih detil, BPK akan memprioritaskan pemeriksaan kinerja atas program-program yang bisa menekan tingkat kemiskinan, menekan angka pengangguran, mengurangi angka kesenjangan pendapatan, dan meningkatkan indeks pembangunan manusia yang meliputi kesehatan, pendidikan, dan peningkatan daya beli masyarakat.

Penutup

Demikian yang dapat saya sampaikan, mudah-mudahan di masa mendatang penyelenggaraan negara khususnya pengelolaan keuangan daerah tidak hanya bersih dan bebas KKN, tetapi juga dilakukan secara professional untuk memperoleh kinerja yang terbaik dan bermanfaat untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.