



BPK, PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA, DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT¹

Oleh: Dr. Harry Azhar Azis (Ketua BPK RI)

Pendahuluan

Saya menyambut baik acara pada hari ini, dan sangat senang berada di tengah-tengah segenap Civitas Akademika Universitas Bung Hatta, Padang yang sangat membanggakan ini. Mudah-mudahan acara pada hari ini bisa menjadi bagian dalam upaya untuk meningkatkan komitmen kita semua dalam menciptakan sistem tata kelola keuangan negara yang akuntabel, transparan, dan bebas dari korupsi. Ini harus menjadi tekad kita bersama sebagai bagian dari pembangunan mental bangsa Indonesia menjadi bangsa yang besar dan berjiwa bersih.

Pada kuliah umum kali ini, saya akan menguraikan tentang perkembangan penggunaan keuangan negara, peran BPK dalam mewujudkan akuntabilitas keuangan negara, dan upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pemeriksaan keuangan negara.

Perkembangan Pengelolaan Keuangan Negara

Seiring dengan perkembangan pembangunan, jumlah penggunaan keuangan negara juga semakin besar. Hal tersebut terlihat, misalnya, pada tahun 2013, penerimaan negara sebesar Rp1.438,89 triliun dan belanja sebesar Rp1.650,56 triliun. Sementara, total aset pemerintah pusat pada tahun 2013 sebesar Rp3.567,59 triliun.

¹ Makalah Kuliah Umum Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) di Universitas Bung Hatta, Padang, 23 Februari 2015.

Perkembangan penggunaan keuangan negara juga tampak dari semakin besarnya volume APBD. Secara keseluruhan penerimaan daerah dari 524 pemerintah daerah tahun 2013 sebesar Rp642 triliun dan belanja daerah sebesar Rp707 triliun. Hal ini menunjukkan jumlah keuangan negara yang dikelola dan harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah daerah sangat besar.

Sementara itu, perkembangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dari tahun ke tahun juga semakin menggembirakan. Saat ini, jumlah BUMN sebanyak 142, dengan total aset sebesar Rp4.216,48 triliun per 31 Desember 2013. Total laba yang dihasilkan BUMN pada tahun 2013 sebesar Rp122,17 triliun. Demikian pula dengan BUMD, saat ini terdapat kurang lebih 1.007 BUMD dengan total aset sebesar Rp375 triliun. Jelas dengan pengelolaan aset dan perolehan laba tersebut, BUMN memegang peran penting dalam perekonomian nasional. Demikian pula dengan BUMD bagi perekonomian daerah.

Dengan jumlah keuangan negara yang demikian besar, patut dipertanyakan apakah telah dipergunakan secara ekonomis, efisien, dan efektif, serta berdampak secara signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat? Tentunya harus ada korelasi antara jumlah uang negara yang digunakan untuk pembangunan dengan peningkatan kesejahteraan. Lalu, bagaimana BPK bisa memastikan lewat pemeriksaannya mengenai peningkatan kesejahteraan rakyat tersebut?

Peran BPK dalam Mewujudkan Akuntabilitas Keuangan Negara

BPK adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan dilaksanakan secara bebas dan mandiri, dan hasil pemeriksaannya diserahkan kepada lembaga perwakilan (DPR, DPD, dan DPRD) sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya, hasil pemeriksaan BPK ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. Jika dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkannya kepada instansi yang berwenang (yaitu KPK, Kejaksaan, dan Kepolisian).

Sesuai dengan tugasnya, BPK menjadi salah satu pihak yang berperan besar dalam menjaga dan memastikan keuangan negara dipergunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Perlu kita pahami bersama, seluruh aktivitas pembangunan di bidang

apapun selalu menggunakan keuangan negara. Baik pembangunan ekonomi, politik, sosial, dan budaya selalu memerlukan keuangan negara yang harus dikelola dan dipertanggungjawabkan dengan baik dan benar. Penggunaan keuangan negara yang tidak taat aturan, semauanya sendiri, untuk kepentingan pribadi dan kelompok, dapat mengakibatkan tidak tercapainya tujuan penggunaannya. Oleh karena itu, melalui pemeriksaan BPK dapat mendorong penggunaan keuangan negara secara transparan dan akuntabel untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Dalam beberapa tahun terakhir, BPK memprioritaskan pemeriksaan keuangan karena bersifat mandatory atau harus dilakukan sebagai perintah undang-undang. BPK juga memprioritaskan pemeriksaannya pada bidang-bidang kegiatan yang rawan terjadi korupsi dan menjadi prioritas pembangunan, seperti bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur, lingkungan hidup, ketahanan pangan dan penanggulangan kemiskinan.

Untuk pemeriksaan keuangan, BPK mampu mendorong perbaikan kualitas laporan keuangan, baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) sudah memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sejak tahun 2009 dari sebelumnya disclaimer sejak 2004. Mayoritas Laporan Keuangan Kementerian dan Lembaga (LKKL) juga sudah mendapat opini WTP. Tahun buku 2013 ada 64 dari 86 kementerian/lembaga sudah WTP, atau 74%. Sedang di pemerintah daerah, meskipun perkembangan opini WTP-nya tidak sebaik di kementerian dan lembaga, namun trend-nya juga makin membaik. Tahun buku 2013 dari 456 LKPD yang diperiksa, ada 153 atau 34% sudah WTP.

Tantangan yang dihadapi BPK dalam pemeriksaan keuangan adalah tingginya harapan dari masyarakat yang menginginkan jika suatu entitas sudah memperoleh opini WTP maka sudah seharusnya tidak ada korupsi di entitas tersebut. Atas harapan masyarakat tersebut, BPK terus meningkatkan kualitas pemeriksaan dengan meningkatkan pemahaman atas audit berbasis risiko (*risk based audit /RBA*) dan melaksanakannya dalam pemeriksaan. Dengan menggunakan pendekatan RBA tersebut maka pemeriksa akan mempunyai sensitivitas yang tinggi dalam mendeteksi adanya penyimpangan, termasuk jika ada indikasi korupsi. Selain itu, BPK juga sudah mengembangkan pemeriksaan dengan berbasis pada teknologi informasi sehingga pemeriksaan bisa dilakukan dengan cakupan pemeriksaan yang lebih luas dan tidak terbatas pada sejumlah sample terbatas.

Selain pemeriksaan atas laporan keuangan, BPK juga memprioritaskan pemeriksaannya pada bidang-bidang yang menjadi prioritas pembangunan nasional seperti yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). BPK melakukan pemeriksaan antara lain pada bidang pendidikan, kesehatan, penanggulangan kemiskinan, infrastruktur, ketahanan pangan, dan lingkungan hidup.

Kegiatan yang diperiksa yaitu layanan kesehatan rumah sakit, Program Jamkesmas dan Jamkesda; Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan program Wajib Belajar Sembilan Tahun; penanggulangan kemiskinan melalui pengembangan PNPM Mandiri; program ketahanan pangan melalui swasembada beras; dan pemeliharaan lingkungan hidup terkait pencemaran sungai dan perlindungan hutan; dan lain-lain.

Tujuan pemeriksaan atas bidang-bidang kegiatan yang menjadi prioritas pembangunan tersebut adalah untuk menilai aspek ekonomis, efisiensi, dan efektifitas, serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Dalam pemeriksaan pada bidang-bidang tersebut, BPK selalu menemukan permasalahan ketidakefektifan dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan, yang diantaranya mengakibatkan kerugian negara. BPK mengharapkan rekomendasi BPK dapat ditindaklanjuti oleh pemerintah sehingga dapat lebih tepat sasaran untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Hasil pemeriksaan BPK pada Semester I Tahun 2014, baik yang meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu, BPK menemukan kasus ketidakpatuhan yang mengakibatkan kerugian, potensi kerugian, dan kekurangan penerimaan dengan nilai sebesar Rp25,74 triliun. Selain itu, juga menemukan kasus ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan dengan nilai Rp5,13 triliun.

Dalam lima tahun terakhir, sejak tahun 2010 s.d. 2014, BPK telah menyampaikan sebanyak 201.976 rekomendasi kepada pemerintah (entitas yang diperiksa). Dari jumlah tersebut, telah ditindaklanjuti berupa penyerahan aset dan/atau penyetoran ke kas negara/daerah/perusahaan secara kumulatif sebesar Rp12,79 triliun. Jumlah ini merupakan kerugian negara yang berhasil diselamatkan oleh BPK selama lima tahun terakhir.

Seluruh pemeriksaan BPK dengan hasil pemeriksaan sebagaimana diuraikan tersebut adalah dalam rangka mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Untuk mewujudkan akuntabilitas, tidak cukup dengan akuntabilitas keuangan saja, sementara

akuntabilitas kinerja ditinggalkan, atau sebaliknya. Kedua-duanya harus diwujudkan. Dengan demikian, dalam pengelolaan keuangan negara, bagi entitas tidak cukup jika sudah memperoleh laporan keuangan dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), namun pengelolaan keuangan negara tersebut juga harus ekonomis, efisien, dan efektif, serta memberikan kemanfaatan sesuai dengan tujuan peruntukannya.

Pemeriksaan untuk Kesejahteraan Rakyat

Dalam sejarah perkembangan badan pemeriksa keuangan di negara-negara yang sudah relatif maju, pada umumnya mirip dengan negara Indonesia. Awalnya lebih banyak melakukan pemeriksaan keuangan daripada pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Namun, seiring dengan kemampuan yang makin baik dari instansi pemerintah dalam menyusun laporan keuangan, maka jumlah pemeriksaan kinerja harus makin banyak dan menjadi prioritas.

Oleh karena itu, saat ini hingga beberapa tahun ke depan, BPK sudah mulai menguatkan kemampuan dalam pemeriksaan kinerja. Hal ini penting karena ketika LKKL dan LKPD mayoritas sudah WTP, maka BPK harus sudah siap dan mampu melakukan pemeriksaan kinerja dengan kualitas yang semakin baik. Selanjutnya, untuk pemeriksaan keuangan bisa dialihkan kepada Kantor Akuntan Publik yang memeriksa untuk dan atas nama BPK.

Terkait dengan pemeriksaan keuangan, patut dipertanyakan bahwa opini WTP sepertinya tidak berdampak kepada peningkatan tingkat kemakmuran masyarakat. Apakah dengan semakin banyak kementerian dan lembaga, serta pemda memperoleh opini WTP maka makin baik juga tingkat kemakmuran masyarakatnya? Ini pertanyaan penting yang harus dipikirkan dan dijawab.

Sebagai contoh, Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2011, 2012, dan 2013 opininya adalah WDP, WTP, dan WTP. Dalam tiga tahun tersebut, meskipun laporan keuangan sudah semakin baik, namun dilihat dari perkembangan indikator tingkat kemakmuran (tingkat pengangguran, tingkat kemiskinan, IPM, dan Gini Ratio) tidak selalu memiliki hubungan yang paralel.

Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Provinsi Sumatera Barat untuk tahun 2011-2013 berturut-turut selalu diatas tingkat nasional (6.25%), yakni 6,4%; 6,7%; dan 7,0%. Tingkat kemiskinan untuk Provinsi Sumatera Barat bersifat fluktuatif yaitu 9,9%; 8,0%; dan 7,5%. Jika

dibandingkan dengan nasional, tingkat kemiskinan Provinsi Sumbar (berkisar 7,5 %) jauh di bawah tingkat kemiskinan nasional yakni 10,9%.

Untuk Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Sumatera Barat menunjukkan angka 74,2; 74,7; dan 75,0. Sedang indeks Gini Rationya 0,32; 0,34; dan 0,33. Data-data tersebut belum memperhitungkan adanya time lag. Contoh data tersebut menjelaskan saat ini belum ada korelasi yang jelas antara opini dan indikator tingkat kesejahteraan rakyat.

Kondisi yang sama terjadi di daerah yang lain dimana perkembangan opini atas laporan keuangan tidak selalu dibarengi dengan perkembangan tingkat kesejahteraan masyarakat. BPK sedang mengambil kebijakan untuk mendorong pencapaian opini laporan keuangan dengan kemampuan instansi dalam melaksanakan program-program peningkatan kemakmuran. Meskipun demikian, tetap harus dalam koridor, bahwa laporan keuangan tetap merupakan tanggung jawab manajemen/instansi pemerintah, sedang opini adalah tanggung jawab BPK. Sedangkan, upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat adalah tanggung jawab bersama, baik BPK maupun instansi pemerintah.

BPK menyiapkan kebijakan pemeriksaan yang bisa mengukur pengelolaan dan alokasi belanja negara atau belanja daerah dalam upayanya untuk mencapai indikator-indikator kemakmuran rakyat. Selain itu, BPK membuat kebijakan memprioritaskan pemeriksaannya pada program/bidang yang terkait dengan penciptaan lapangan kerja, mengurangi angka kemiskinan, mengurangi pengangguran, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan lain-lain. Itu semua adalah program-program yang langsung berkaitan dan bisa dirasakan oleh masyarakat. Pada 2015, BPK melakukan pemeriksaan kinerja pada program penanggulangan kemiskinan.

BPK mengharapkan melalui pemeriksaan atas program penanggulangan kemiskinan dapat menilai efektifitas dari program dan kegiatan tersebut seberapa jauh dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya BPK akan memberikan rekomendasi bagi perbaikan program dan kegiatan untuk waktu selanjutnya sehingga kesejahteraan rakyat dapat meningkat secara berkesinambungan.

Penutup

Dalam pengelolaan keuangan negara, salah satu indikator keberhasilan adalah jika laporan keuangan memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK. Namun demikian, harus disadari bahwa opini WTP bukanlah segala-galanya, artinya, upaya memperoleh opini WTP hendaknya seiring dengan upaya mencapai kinerja yang baik dalam pengelolaan keuangan, dimana setiap program dan kegiatan dapat dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif, serta tidak terjadi korupsi. Dengan kata lain, pemda harus mengupayakan pengelolaan keuangan daerah dapat dilaporkan dengan baik yaitu memperoleh opini WTP dan dapat dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya untuk kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, idealnya upaya untuk meraih WTP juga dibarengi dengan upaya untuk mencapai kinerja terbaik, tidak terjadi korupsi, dan rakyatnya makin sejahtera.

Saat ini, 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 sudah mengambil 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.

Dengan demikian, BPK selain memberikan opini atas laporan keuangan, juga memberikan penilaian atas upaya-upaya instansi pemerintah dalam meningkatkan kemakmuran rakyat. Mudah-mudahan dengan cara demikian, BPK dapat mempertegas manfaat hasil pemeriksaan BPK dengan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.