

**FAKTOR-FAKTOR PENTING UNTUK KEEFEKTIFAN
STANDAR PEMERIKSAAN KEUANGAN NEGARA (SPKN)
DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA
YANG EFISIEN:
PEMIKIRAN BERKAITAN DENGAN PENYUSUNAN SPKN
BADAN PEMERIKSA KEUANGAN¹**

AINUN NA'IM
Universitas Gadjah Mada

This paper discuss the draft of State Finance Auditing Standards (Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN)). The objectives of the analysis is to contribute to the efforts to develop efficient and effective government auditing system and process. The efficient and effective auditing system is one that be able to support the efficient and effective government in creating efficient bureaucracy and in developing the economy. This paper may also socialize the standards and efforts to improve the role of the Board of State Finance Audit (Badan Pemeriksa Keuangan).

The SPKN draft uses a number of references from previous and existing auditing standards in the United States and that provided by the international institutions, which is appropriate for the efficiency of the process. However, the unique social, economic and regulatory situations of Indonesia should be considered in developing the governmental auditing standards for Indonesia. The transitional nature of laws and regulations such as those with regard to decentralization and autonomy, deregulations of certain industry, and privatization are too worthy for not to be considered.

Auditing standards are fundamental guidelines for auditors to maintain their ethical values and to achieve the objectives of the auditing. The process should also refers to certain criteria for financial accountability i.e. generally accepted accounting standards. For those reason, the SPKN needs to state explicitly and strongly the importance of ethical values to be complied and the Governmental Accounting Standards. This paper also address other important issues such as the need for more detailed specific industry auditing guidance and applicability of the standards.

Keywords : Effective and efficient audit, governmental auditing standards, code of ethisc and independency

¹ Paper ini mula-mula merupakan makalah saya dalam seminar *public hearing* Draft Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang diselenggarakan oleh BPK pada Desember 2005. Publikasi paper ini ditujukan untuk ikut mensosialisasikan SPKN.

PENDAHULUAN

Krisis ekonomi tahun 1997-1998 menyebabkan adanya perubahan kehidupan bangsa Indonesia secara menyeluruh yang meliputi aspek politik, sosial dan budaya, hukum dan ekonomi. Dalam aspek politik terjadi perubahan sistem politik, sistem perwakilan dan tingkat desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam aspek ekonomi terjadi proses restrukturisasi, privatisasi dan deregulasi mengenai beberapa industri dan perubahan regulasi sektor keuangan. Secara lebih spesifik, reformasi dalam sektor keuangan meliputi peningkatan kualitas pertanggung jawaban keuangan negara. Peningkatan kualitas pertanggungjawaban keuangan ini sesuai dan berkaitan dengan perubahan dalam aspek sosial dan budaya, di mana terjadi pandangan dan tuntutan moral dan etika yang meningkat dari masyarakat Indonesia untuk memberantas perilaku tidak etis, bertentangan dengan hukum dan tidak efisien seperti praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dan praktek usaha yang tidak wajar.

Untuk peningkatan kualitas pertanggungjawaban keuangan negara, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia telah menetapkan berbagai produk hukum meliputi: Amandemen Undang-Undang Dasar pasal 23, Undang-Undang (UU) No. 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sesuai dengan regulasi tersebut, khususnya UU No. 15 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan Negara (BPK) mempunyai tugas untuk menyusun Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

Makalah ini menganalisis faktor-faktor penting untuk mencapai keefektifan standar pemeriksaan keuangan negara dalam pengelolaan keuangan negara yang efisien. Faktor-faktor ini meliputi kelengkapan standar (meliputi aspek etika), kesesuaian dan keterkaitan standar pemeriksaan dengan standar akuntansi, hukum dan perundangan, aplikabilitas standar (meliputi pemahaman dan profesionalisme pemeriksa dan pengelola sebagai pihak yang diperiksa terhadap masalah dan standar akuntansi dan pemeriksaan) dan faktor transisional berkaitan dengan proses perubahan sosial. Faktor terakhir ini berkaitan erat dengan pemahaman dan profesionalisme pemeriksa dan klien karena keadaan dalam keadaan transisional tersebut menuntut *judgment* dan proses pengambilan keputusan yang relatif kompleks. Deskripsi dan analisis makalah ini diharapkan dapat memberikan tambahan masukan kepada BPK dan memberikan tambahan pemahaman tentang proses penyusunan standar pemeriksaan kepada masyarakat, terutama pada masyarakat akademik.

PERKEMBANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdiri pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Mula-mula institusi ini merupakan pemeriksa pemerintah dan disebut dengan *Algemene Rekenkamer* (ARK) yang bertugas melakukan verifikasi atas

setiap transaksi penerimaan dan pengeluaran oleh bendahara dan melakukan tuntutan perbendaharaan. *Algemene Rekenkamer* berstatus sebagai instansi di bawah Ratu/Gubernur Jenderal. Fungsi BPK kemudian berubah menjadi institusi pemeriksa eksternal pemerintah. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan, "Fungsi utama BPK memeriksa tanggungjawab keuangan negara," yang secara praktik dilakukan dengan pengujian kesepadanan antara anggaran yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan pemanfaatannya. Dalam hal ini hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR.

Fungsi tersebut disempurnakan oleh UU No. 5 tahun 1973 yang mengatur antara lain tentang organisasi dan keanggotaan BPK serta ruang lingkup keuangan negara. Kemudian, hal-hal praktik seperti: tata cara pemeriksaan (jenis, standar, pelaporan, dan sebagainya) belum diatur dalam Undang-Undang ini. Dengan Undang-Undang ini, dan lingkungan sosial politik dan ekonomi selama Pemerintahan Orde Baru, fungsi BPK tidak efektif, karena ketimpangan fungsi pemerintahan Indonesia yang terpusat pada Pemerintah Pusat dan terpusat pada Presiden Soeharto. Fungsi BPK mulai meningkat setelah reformasi mengikuti perubahan lingkungan sosial politik dan ekonomi Indonesia, dan kebutuhan institusi monitoring dan pengawasan oleh pihak eksternal pada keuangan negara. Setelah UUD 1945 diamandemen, fungsi BPK bertambah, selain bertanggungjawab terhadap pemeriksaan keuangan, BPK juga melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara, yaitu pemeriksaan kinerja. Dalam UU No. 15 tahun 2004 yang berlaku sampai sekarang, fungsi BPK lebih ditambah lagi dengan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

STANDAR DAN PEMERIKSAAN YANG EFISIEN DAN EFEKTIF DAN KONTEKS LINGKUNGAN SOSIAL DAN EKONOMI INDONESIA

Posisi BPK sebagai pemeriksa keuangan negara semakin kuat dengan ditetapkannya berbagai regulasi baru. *Pertama*, Amandemen UUD pasal 23 E menyatakan: "BPK satu-satunya pemeriksa Keuangan Negara yang bebas dan mandiri." *Kedua*, ada tiga UU di bidang Keuangan Negara, yaitu: UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, kedudukan dan dasar hukum BPK sebagai pemeriksa pemerintah semakin kuat. Kedudukan dan dasar hukum yang semakin kuat tersebut merupakan dasar yang penting bagi keefektifan fungsi BPK sebagai pemeriksa eksternal pemerintah Republik Indonesia untuk mempunyai pemeriksaan yang efektif.

Pemeriksaan yang efisien dan efektif merupakan pemeriksaan yang dapat mencapai tujuan pemeriksaan dengan dengan biaya (sumber daya yang digunakan untuk proses pemeriksaan) tertentu. Tujuan pemeriksaan BPK bervariasi tergantung pada jenis pemeriksaan: pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, atau pemeriksaan dengan tujuan tertentu (UU No. 15 Tahun 2004). Pemeriksaan

laporan keuangan bertujuan memberikan opini tentang kesesuaian laporan keuangan suatu institusi pemerintah (yang diperiksa) dengan standar akuntansi pemerintahan yang berlaku. Pemeriksaan kinerja memberikan kesimpulan tentang tingkat pencapaian kinerja unit yang diperiksa dibandingkan dengan target; sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu menghasilkan kesimpulan tentang berbagai masalah seperti adanya kecurangan, kesesuaian dengan peraturan dan sebagainya.

Secara umum, fungsi pemeriksaan yang efisien dan efektif diperlukan untuk terciptanya pemerintahan yang efisien yang dapat mendukung tujuan nasional. Standar pemeriksaan yang efisien dan efektif merupakan standar pemeriksaan yang dapat menunjang pemeriksaan yang efisien dan efektif. Untuk itu BPK mendapat tugas dari Undang-Undang untuk menyusun dan menyempurnakan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Penyempurnaan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) merupakan salah satu implementasi dari Tugas dan Wewenang BPK. Penyempurnaan ini diperlukan terutama karena semakin berkembangnya lingkungan pemerintahan, kegiatan ekonomi dan bisnis Indonesia, sehingga memerlukan standar yang lebih komprehensif dan sesuai dengan keadaan lingkungan yang baru. Sebagai contoh, banyak regulasi/kriteria lama sudah tidak dapat diterapkan dan menyebabkan ketidak pastian dalam bidang keuangan.² Ketidak pastian ini berdampak pada ketidak jelasan bagi pihak manajemen karena dihadapkan pada keharusan membuat keputusan dan melaksanakan program, sementara regulasi/kriteria baru belum ditetapkan.

Draft SPKN menggunakan referensi utama yang terdiri atas berbagai standar yang sudah ada baik di Indonesia maupun di negara lain seperti Amerika Serikat, seperti: SAP oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) 1995; Revision of Yellow Book Tahun 2003 oleh General Accounting Office (GAO) -USA; Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) Tahun 2001 oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI); Generally Accepted Auditing Standards (GAAS) (2002) oleh American Institute of Certified Public Accountants (AICPA); Internal Control Standards (2001) dan Auditing Standards (1995) oleh International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI). Penggunaan berbagai referensi ini baik, karena dapat meningkatkan efisiensi proses penyusunan SPKN. Di sisi lain, berbagai referensi tersebut merupakan hasil perubahan baru yang dilakukan berkaitan dengan perubahan lingkungan audit, seperti yang terjadi pada SPAP-IAI dan Yellow Book-GAO USA.

Namun, perlu diperhatikan tentang adanya kekhususan-kekhususan dan perbedaan antara lingkungan pemeriksaan yang ada di Indonesia dengan yang ada di negara-negara lain yang standarnya menjadi referensi SPKN. Ini menyangkut faktor hukum, pemerintahan dan birokrasi, sistem ekonomi, sosial dan bu-

² Sebagai contoh, berbagai peraturan berkaitan dengan hubungan keuangan perusahaan BUMN dengan Departemen Keuangan, atau lembaga lain yang mula-mula merupakan bagian dari institusi pemerintahan kemudian menjadi lembaga yang terpisah dengan pemerintah dan dengan demikian terpisah dengan Departemen Keuangan mempunyai ketidak pastian tentang peraturan yang berlaku karena peraturan yang lama sulit diterapkan.

daya masyarakat. Ini tentu perlu dipertimbangkan untuk efisien dan efektifnya standar yang disusun, yaitu mengenai sifat standar pemeriksaan dan standar akuntansi yang menjadi acuan.

Sifat standar, misalnya tentang luas ruang lingkup dan tingkat kedalaman dan rinciannya, selalu menjadi perdebatan. Dalam SPKN, standar dibuat secukupnya (dianggap telah memenuhi kriteria mendasar) dan untuk penjelasan lebih lanjut akan dibuat dalam prosedur pelaksanaan. Hal ini berimplikasi pada dua hal yaitu: *Pertama*, dalam pandangan positif akan memberikan ruang keleluasaan lebih bagi pemeriksa untuk membuat program pemeriksaan sesuai dengan sifat dan keadaan obyek yang diperiksa secara spesifik. *Kedua*, adalah pandangan yang sebaliknya, yang melihat secara skeptis, bahwa standar yang terlalu umum akan mengakibatkan keleluasaan yang dapat menimbulkan adanya perbedaan pandangan mengenai *fairness* suatu masalah.

Pandangan kedua lebih baik untuk dipilih karena sesuai dengan prinsip kehati-hatian profesional dan untuk mereduksi penyimpangan-penyimpangan yang bisa terjadi akibat adanya *grey area*. Pandangan ini akan mengarahkan pemeriksa secara lebih jelas untuk berkinerja sesuai dengan standar yang spesifik pada bidang-bidang yang diperiksa.³ Ada beberapa aspek yang perlu mendapat perhatian dan pernyataan yang lebih eksplisit berkaitan dengan SPKN, yaitu acuan pada standar akuntansi keuangan negara, masalah pemeriksaan pada BUMN yang telah terbuka dan terdaftar di bursa efek baik di Indonesia maupun negara lain, dan masalah yang berkaitan dengan industri yang mempunyai karakteristik khusus. Masalah ini akan dibahas dalam bagian-bagian berikut.

Pemeriksaan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Dalam paragraf 1.3 SPKN disebutkan, "Standar Pemeriksaan Keuangan Negara ini dimaksudkan untuk dapat menjadi patokan bagi pemeriksa dalam melaksanakan pemeriksaan, agar dapat memelihara kompetensi, integritas, objektivitas dan independensi." Hasil pemeriksaan diharapkan dapat membantu pemerintah sebagai pengelola keuangan negara dan membuat pertanggung jawaban keuangan negara yang lebih baik. Untuk dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan, standar pemeriksaan harus dibuat sekomprensif mungkin yang berarti harus meliputi semua hal terkait aspek keuangan yang dilaksanakan pemerintah. Standar yang komprehensif akan memudahkan pemeriksa untuk melaksanakan pemeriksaan tanpa ada keraguan karena belum ada standar yang mengatur.

Standar pemeriksaan harus meliputi semua aktivitas pemerintah, sebab Tugas dan Wewenang BPK sebagai pemeriksa pemerintah sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 23 Ayat 5: "Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang

³ Perbedaan mengenai *fairness* suatu perlakuan atau laporan dapat dilihat dalam banyak kasus pandangan atau laporan auditor "BPK" dengan audite (eksekutif) yang bertanggungjawab tentang laporan yang diperiksa.

peraturannya ditetapkan dengan undang-undang." Landasan tersebut diperkuat dengan ditetapkannya UU No. 5 Tahun 1973 yang menyatakan: "Keuangan negara wajib diperiksa oleh BPK." Interpretasi dari dua undang-undang di atas adalah bahwa pemeriksaan keuangan yang harus dilakukan oleh BPK adalah menyeluruh, artinya, sektor yang diperiksa tidak hanya mencakup pemeriksaan atas entitas (reguler) yang harus dilakukan tiap tahun tetapi juga sektor-sektor lain (insidental maupun reguler) yang terkait dengan kekayaan negara.

Pemeriksaan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi tanggungjawab BPK sebagaimana telah diatur UU No. 19 Tahun 2003 Pasal 71 Ayat 2 yang menyatakan, "Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan/tanggung jawab Pemerintah (Meneg BUMN) sebagai kuasa pemegang saham/pengelola kekayaan negara yang dipisahkan." Badan Usaha Milik Negara (termasuk anak perusahaan) berjumlah sekitar 1000 perusahaan dengan kategori besar sebanyak 159 perusahaan serta kategori menengah dan kecil sebanyak 841 perusahaan perusahaan (Abeng 2000).⁴ Aset dari 1000 perusahaan tersebut diperkirakan bernilai 500 triliun rupiah yang bergerak dalam hampir semua bidang kegiatan ekonomi terutama di sektor-sektor yang sangat strategis seperti: energi, telekomunikasi, pertambangan, agroindustri, industri kimia dan industri hulu lainnya, dan lain-lain. Badan Usaha Milik Negara sendiri melakukan investasi dalam bentuk penyertaan saham pada perusahaan anak/asosiasi dan investasi dalam bentuk surat hutang (obligasi) yang dikeluarkan oleh entitas lain termasuk perusahaan swasta. BUMN juga mempunyai program khusus yang bertujuan untuk perbaikan BUMN dan ekonomi nasional yaitu program restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi. Transaksi privatisasi BUMN umumnya bernilai trilyunan rupiah dan hasilnya sebagian disetor langsung ke kas negara (masuk dalam realisasi APBN).

Dari sisi materialitas, pertimbangan profesional pemeriksa, pendapat DPR dan opini publik, pemeriksaan di sektor BUMN sangat penting, terutama berkaitan dengan program restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi ini. Program restrukturisasi dan privatisasi, dan secara umum kontrak-kontrak bisnis yang dilakukan oleh BUMN mempunyai karakteristik yang unik yang berbeda dengan kegiatan pemerintah lainnya. Sebagai contoh adalah kegiatan-kegiatan yang memerlukan atau berkaitan dengan kontrak internasional, penggunaan lembaga *trustee*, dan penggunaan dasar hukum internasional. Masalah-masalah tersebut perlu mendapat perhatian khusus berkaitan dengan aspek legalitas, nilai risiko, biaya dan manfaat, pengambilan keputusan yang mengandung ketidak pastian (risiko) dan selanjutnya berkaitan dengan standar akuntansi dan standar pemeriksaan yang digunakan.

Standar Pekerjaan Lapangan Pemeriksaan Kinerja BPK menyatakan, "Apabila hukum, peraturan perundang-undangan, dan persyaratan kepatuhan

⁴ Jumlah ini sudah berubah karena ada proses restrukturisasi selama tahun 2000 sampai sekarang. Namun dengan perubahan yang terjadi tidak mengurangi nilai BUMN secara kuantitas (yang masih besar) maupun kegiatan ekonomi yang dilakukan.

lainnya (antara lain UU BUMN yang mengatur hal mengenai privatisasi) merupakan hal yang signifikan bagi tujuan pemeriksaan, pemeriksa harus merancang pemeriksaan tersebut untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai kepatuhan tersebut. Dalam semua pemeriksaan kinerja, pemeriksa harus waspada terhadap situasi atau transaksi yang dapat merupakan indikasi adanya unsur perbuatan melanggar/melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang." Dampak dari privatisasi adalah berubahnya komposisi saham. Selama ini saham BUMN dimiliki sepenuhnya oleh pemerintah, namun setelah terjadi privatisasi, sebagian saham tersebut dibeli oleh pihak swasta, bahkan juga swasta asing.

Berkaitan dengan masalah privatisasi ini, timbul pertanyaan, apakah kewenangan BPK untuk memeriksa BUMN akan hilang dengan adanya privatisasi. Kewenangan BPK untuk memeriksa BUMN yang komposisi sahamnya sudah tidak murni dimiliki oleh pemerintah tidak hilang, melainkan mendapat porsi yang berbeda dengan sebelumnya, karena sebagian kepemilikan sudah dikuasai oleh pihak swasta. Pemerintah tetap mempunyai pengaruh yang signifikan mengingat saham dari BUMN yang dijual umumnya masih di bawah 50%. Hal ini sesuai dengan Penjelasan tentang Pengaruh Signifikan dalam Standar Akuntansi Keuangan paragraf 04 yang menyatakan "Jika investor memiliki, baik langsung maupun tidak langsung melalui anak perusahaan, 20% atau lebih dari hak suara pada perusahaan *investee*, maka investor dipandang mempunyai pengaruh signifikan ..."

Dalam menentukan batasan tugas dan wewenang BPK untuk memeriksa, BPK bergantung kepada kesepakatan antara pemerintah dan pihak swasta, atau pada regulasi (Undang-Undang) yang mengatur badan usaha swasta (misalnya Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang tentang Pasar Modal, dan bahkan regulasi asing kalau saham perusahaan tersebut terdaftar di pasar modal negara lain seperti di Amerika Serikat yang menggunakan Securities Exchange Acts). Badan Pemeriksa Keuangan sebagai institusi pemeriksa perlu memberikan perhatian dan menetapkan kebijakan berkaitan dengan otoritas pemeriksaan yang dimiliki, standar dan prosedur pemeriksaan.

Perumusan standar dan prosedur pemeriksaan untuk BUMN yang *go public* akan semakin memperkuat eksistensi peran BPK. Selama ini yang terjadi adalah kegamangan pemilik modal dan institusi terkait (misalnya otoritas (pasar modal dan badan pengawasnya) di luar negeri dimana beberapa BUMN mendaftarkan sahamnya) terhadap pemeriksaan BPK. Hal ini salah satunya disebabkan oleh belum adanya standar pemeriksaan dan institusi lain terkait dengan BPK yang secara kualitas bisa menjamin kesesuaian dan kelayakan pemeriksaan yang dilakukan BPK dengan ekspektasi entitas luar negeri tersebut. Sebagai contoh dapat dilihat dalam hal pemeriksaan BUMN yang dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) dan juga oleh BPK, atau pengulangan pemeriksaan oleh BPK dan institusi pemeriksaan lainnya. Bila BPK telah menetapkan untuk melakukan pemeriksaan laporan keuangan pada salah satu BUMN, seharusnya Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tidak lagi menunjuk KAP, atau sebaliknya. Penunjukan KAP untuk juga melakukan pemeriksaan, atau proses pemeriksaan yang ber-

ulang, akan merugikan negara karena harus mengeluarkan biaya pemeriksaan yang lebih besar.

Acuan pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)

Melihat regulasi pemeriksaan seperti didiskusikan di atas, BPK mempunyai otoritas dan ruang lingkup pemeriksaan yang sangat luas, tidak hanya meliputi institusi pemerintahan murni, tetapi juga pemeriksaan pada perusahaan yang secara langsung atau tidak langsung, sebagian atau seluruh sahamnya dimiliki oleh pemerintah. Jadi, BPK tidak hanya melakukan pemeriksaan terhadap kegiatan yang bersifat pelayanan publik (kegiatan yang dikelola oleh unit pemerintahan murni) tetapi juga kegiatan bisnis. Implikasi dari keadaan tersebut adalah BPK memeriksa unit pertanggungjawaban yang menggunakan standar yang berkaitan dengan pelaporan keuangan institusi bisnis (Standar Akuntansi Keuangan (SAK)). Di sisi lain, BPK juga memeriksa unit pemerintahan murni, yang menggunakan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Dengan demikian, SPKN perlu menyebutkan secara eksplisit tentang acuan pemeriksaan laporan keuangan pada Standar Akuntansi Pemerintahan dalam kasus pemeriksaan pada unit pemerintahan murni, dan tentang acuan pada Standar Akuntansi Keuangan dalam kasus pemeriksaan yang menyangkut BUMN. Artinya, dalam pemeriksaan tentang laporan keuangan, auditor memberikan opini tentang kesesuaian laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban eksekutif suatu unit pemerintahan (bisnis atau BUMN) dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (standar yang meliputi Standar Akuntansi Keuangan).

Standar untuk Industri Spesifik dan Aktivitas Lainnya

Dalam UU No.17 Tahun 2003 Pasal 2 disebutkan, "Keuangan negara antara lain: kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah." Sektor-sektor strategis seperti: sumber alam (batu bara, minyak dan gas, geothermal); industri kesehatan dan medik; kepelabuhanan dan kepabeanan dengan sendirinya masuk ke dalam lingkup Undang-Undang ini. Sektor strategis tersebut merupakan industri spesifik yang tidak bisa disamakan metode pemeriksaannya dengan pemeriksaan yang umumnya dilakukan. Industri ini memerlukan persyaratan pemeriksaan yang spesifik. Pemeriksaan dalam bidang ini harus didukung oleh kemampuan/keahlian dan kualitas pemeriksa serta pengetahuan yang cukup. Standar Pemeriksaan Keuangan Negara perlu menyebutkan perlunya standar atau pedoman yang spesifik terkait karakteristik setiap industri, misalnya: pemeriksaan untuk operasi minyak dan gas, pemeriksaan untuk bidang kesehatan, dan lain-lain dengan mengacu pada petunjuk pemeriksaan untuk industri-industri tersebut.

Dari aspek transaksi yang dilakukan, kegiatan perekonomian dan keuangan negara juga meliputi transaksi-transaksi internasional dan multiyurisdiksi. Bebe-

rapa hal seperti: kerja sama bilateral dan multilateral, kontrak-kontrak jangka panjang mengenai usaha antara perusahaan asing dan BUMN sering melibatkan nilai ekonomi yang sangat tinggi dan berimplikasi waktu jangka panjang. Kontrak internasional antara negara/lembaga Indonesia dengan negara/lembaga asing atau internasional membutuhkan kriteria yang lebih universal dalam membuat keputusan pemeriksaan. Pemeriksa pemerintah tidak bisa hanya berpatokan pada standar yang digunakan di dalam negeri, melainkan juga harus mengakomodasi aspek-aspek yang sudah menjadi kesepakatan internasional dan standar yang digunakan oleh negara lain secara spesifik jika itu menyangkut perjanjian antara dua pihak/negara. Oleh sebab itu SPKN juga perlu dilengkapi dengan standar atau pedoman berkaitan dengan prosedur pemeriksaan dalam industri khusus ini.

APLIKABILITAS STANDAR

Kebutuhan pemeriksaan pada dasarnya tidak hanya diperlukan oleh pihak pemilik dan kreditor atau investor saja. Pihak eksekutif juga memerlukan pemeriksaan untuk mendapatkan dan meningkatkan kepercayaan pihak-pihak konstituen (yang berkepentingan). Di sisi lain, pemeriksa harus memahami dan menyadari posisinya sebagai pemeriksa yang harus patuh pada kode etik dan standar pemeriksaan. Pihak pemeriksa dan pihak yang diperiksa harus mempunyai kesepahaman tentang pentingnya pemeriksaan.

Sebagaimana telah disebutkan dalam SPKN paragraf 2.9, entitas pemerintahan (yang diperiksa) bertanggung jawab untuk:

- a. Mengelola keuangan negara secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Menyusun dan menyelenggarakan pengendalian intern yang efektif guna menjamin: (1) pencapaian tujuan sebagaimana mestinya; (2) keselamatan/keamanan kekayaan yang dikelola; (3) ketaatan pada ketentuan dan peraturan perundang-undangan; (4) perolehan dan pemeliharaan data/informasi yang handal, dan pengungkapan data tersebut secara wajar.
- c. Membuat laporan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.
- d. Menindaklanjuti rekomendasi pemeriksa, serta menciptakan dan memelihara suatu proses untuk memantau status tindak lanjut atas rekomendasi pemeriksa dimaksud.

Tugas klien untuk melaksanakan empat hal di atas tidaklah mudah. Dengan banyaknya institusi pemerintah yang tersebar di seluruh Indonesia dan didukung oleh kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang terbatas serta berbeda-beda, ditambah dengan peraturan dan lembaga baru yang banyak, perlu ada persiapan bagi kalangan pemerintah untuk menghadapi sistem pertanggung-

jawaban dan tata kelola yang baik. Pelatihan, workshop dan aktivitas sosialisasi tentang pengelolaan dan pemeriksaan keuangan negara, menyusun dan menyelenggarakan pengendalian intern, membuat laporan pengelolaan dan pertanggungjawaban, serta cara efektif untuk menindaklanjuti rekomendasi pemeriksa sangat penting dilaksanakan. Juga, BPK memerlukan sumber daya manusia dengan kuantitas dan kualitas profesi yang lebih dari yang dimiliki sekarang untuk dapat melaksanakan tugasnya.

Program, masalah dan target pemeriksaan yang banyak yang dihadapi BPK juga memerlukan ditentukannya urutan skala prioritas. Anwar Nasution menyatakan "Untuk tahun anggaran 2006 prioritas pemeriksaan BPK ditujukan kepada beberapa obyek pemeriksaan. Obyek pemeriksaan prioritas itu adalah pemeriksaan atas entitas yang harus dilakukan tiap tahun yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan daerah propinsi/kabupaten/kota, laporan atas keuangan Bank Indonesia (BI), dan laporan keuangan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Badan Pemeriksa Keuangan juga memprioritaskan pemeriksaan atas subsidi BBM, listrik, pupuk, dan bank-bank negara yang menerima dana rekapitalisasi dari pemerintah, serta bank BUMN yang memiliki/memberikan kontribusi ekonomi bagi negara. Prioritas lainnya adalah pemeriksaan atas pengeluaran pada departemen-departemen dan lembaga. Selain itu BPK juga memprioritaskan pemeriksaan atas pendapatan antara lain meliputi penerimaan pajak, Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP), penjualan aset negara/daerah, divestasi aset Perusahaan Pengelola Aset (PPA), dan tukar guling tanah negara. Badan Pemeriksa Keuangan juga akan melaksanakan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Prioritas pemeriksaan dengan tujuan tertentu itu akan didasarkan pada berbagai pertimbangan antara lain terdapat indikasi awal mengandung unsur tindak pidana KKN, permintaan dari badan resmi, dan permintaan dari DPR."⁵

Melihat prioritas diatas, pemeriksaan yang penting dilakukan terlebih dahulu meliputi semua jenis pemeriksaan, yaitu: pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, seperti pemeriksaan terhadap aktivitas yang mengandung unsur tindak pidana KKN, program privatisasi BUMN dan bank-bank yang menerima dana rekapitalisasi dari pemerintah, subsidi untuk BBM, listrik, dan pupuk akan memakan porsi relatif banyak dari keseluruhan tugas dan wewenang BPK.

Standar Umum Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu paragraf 9.3.c menyatakan "Pemeriksa harus melaksanakan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu hanya jika ia memiliki alasan untuk meyakinkan dirinya bahwa dua kondisi berikut ini ada:

- a. Asersi dapat dinilai dengan kriteria rasional, baik yang telah ditetapkan lembaga yang diakui atau yang dinyatakan dalam penyajian asersi tersebut dengan cara cukup jelas dan komprehensif bagi pembaca yang diketahui mampu memahaminya.

⁵ www.bisnis.com. BPK Akan Audit SLT. Selasa, 13 Desember 2005

- b. Asersi tersebut dapat diestimasi atau diukur secara konsisten dan rasional dengan menggunakan kriteria tersebut.”

Ada dua hal yang penting untuk diperhatikan berkaitan dengan prioritas dan persiapan tugas BPK dan SPKN. Pertama adalah mengenai kelengkapan SPKN dan pedoman operasional yang melengkapinya, dan kedua mengenai kesiapan sumber daya manusia. Mengenai kelengkapan SPKN adalah penting untuk secara rinci memberikan pedoman yang rinci tentang apa saja yang harus dilakukan oleh pemeriksa. Jika pemeriksaan yang dilakukan hanya berpedoman pada standar yang bersifat umum di atas, ada kemungkinan akan sering terjadi pemeriksaan yang terhenti dilaksanakan karena bukti yang dipandang tidak memadai, walaupun indikasi-indikasi lain menyatakan secara kuat adanya kecurangan.

Aplikabilitas dari standar yang baru dibangun akan selalu dipertanyakan untuk menghadapi aktivitas yang kompleks dan terus berkembang. Daya akomodasi standar (yang bersifat umum) dalam segala hal diperlukan untuk memudahkan pemeriksa berkinerja. Namun, pedoman yang rinci tentang masalah yang spesifik juga penting untuk dimiliki agar hal yang spesifik tidak dipandang secara bias karena fleksibilitas standar yang umum.

Kedua, sumber daya manusia yang dimiliki BPK sangat erat berkaitan dengan kinerja BPK dalam mencapai target prioritas. Badan Pemeriksa Keuangan memiliki jumlah pekerja yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) sekitar 2.700 orang. Dari jumlah itu, sekitar 700 orang (26%) bekerja dalam struktur organisasi yang bersifat *support system* dan sekitar 2.000 orang (74%) bekerja dalam unit pemeriksaan. Dari jumlah 2.000 orang yang berkerja dalam unit pemeriksaan, hanya sekitar 500 orang (19%) yang memiliki kompetensi sebagai pemeriksa yang sesuai dengan standar profesional (Akhmadi 2004).⁶ Tim pemeriksaan yang dibentuk dengan 4-5 orang hanya 1 atau 2 orang yang dapat diandalkan sebagai ujung tombak pemeriksaan. Kondisi ini diakibatkan oleh pola rekrutmen pada periode-periode sebelumnya yang tidak didasarkan pada kompetensi. Dari 2.700 orang, sekitar 700 orang (26%) berpendidikan maksimal SMA, 150 orang D3 (5%), 1.600 orang S1 (59%), 284 orang S2 (10%), dan 1 orang S3 (0,04%).

STANDAR, KODE ETIK DAN INDEPENDENSI BPK

Dalam Rencana Strategis, Badan Pemeriksa Keuangan telah menetapkan nilai-nilai dasar: integritas, independensi, dan profesionalisme. Nilai-nilai dasar ini juga dimasukkan dalam sub bab Tanggung Jawab Pemeriksa pada paragraf 2.11. Namun, Standar Umum (Bab 4) mengenai Persyaratan Kemampuan/Keahlian, tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai persyaratan bahwa peme-

⁶ Dengan program rekrutmen BPK pada tahun 2005 – 2006, keadaan ini sudah berubah.

riksa mendapatkan pelatihan yang cukup tentang nilai-nilai etika dan bagaimana membuat keputusan dan pertimbangan yang etis.

Sebagai perbandingan, Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) Kompartemen Akuntan Publik dan Kompartemen Akuntan Manajemen telah memiliki aturan beretika dalam berkinerja. Aturan etika tersebut merupakan turunan dari Kode Etik Akuntan Indonesia yang dirumuskan oleh IAI dan disesuaikan dengan *field* masing-masing kompartemen. Secara spesifik di dalam Kode Etik Akuntan Kompartemen Akuntan Publik dijelaskan tentang definisi/pengertian: independensi, integritas, dan objektivitas sebagai nilai dasar yang digunakan; standar umum dan prinsip akuntansi sebagai patokan pelaksanaan pemeriksaan; dan tanggung jawab kepada klien, tanggung jawab kepada rekan seprofesi, serta tanggung jawab dan praktik lain sebagai karakteristik etika yang menyesuaikan dengan bidang akuntan publik. Begitupun dengan Aturan Etika Kompartemen Akuntan Manajemen yang memasukkan; penyajian informasi; hubungan dengan perusahaan; hubungan dengan akuntan lain; hubungan dengan masyarakat; penugasan di luar kompetensi; dan aktivitas di negara lain sebagai aturan etika spesifik mengarah ke bidang akuntansi manajemen.

Nilai etika untuk pemeriksa pemerintah memiliki karakteristik khusus yang berbeda dengan pemeriksa swasta. Ruang lingkup institusi yang diperiksa yang lebih luas dan tujuan nasional berkaitan dengan institusi pemerintah yang berbeda dibanding dengan institusi non-pemerintah perlu menjadi perhatian utama untuk merumuskan nilai etika yang sesuai. Orientasi pada kepentingan publik, independensi dan *fairness* adalah nilai yang perlu menjadi prioritas bagi pemeriksa pemerintah.

Dalam struktur perundang-undangan sekarang, independensi BPK lebih terjamin dari pada yang ada pada masa tahun 1970 sampai dengan akhir tahun 1990-an, yang mana pada saat itu kekuasaan terkonsentrasi pada pemerintah pusat dan terutama Presiden. Tetapi masih ada beberapa hal penting yang perlu mendapat perhatian yaitu mengenai organisasi pemeriksaan, tanggung jawab profesi pemeriksa, status kepegawaian dan profesi pemeriksa dan sistem insentif dan sanksi bagi pemeriksa. Dibandingkan dengan profesi pemeriksa pada sektor swasta (KAP) posisi pemeriksa BPK mempunyai sistem karir dan kompensasi, insentif dan sanksi yang berbeda yang perlu dikaji implikasinya pada perilaku pemeriksa dalam memberikan *judgment* (pertimbangan) dalam pemeriksaan. Banyak studi yang meneliti dan menemukan bahwa sistem kompensasi, insentif dan sanksi yang berlaku bagi individu (pemeriksa) dapat berpengaruh pada sifat pengambilan keputusan dan pertimbangannya (Ashton 1990).

Posisi pemeriksa BPK sebagai pemeriksa dalam institusi negara juga tidak menutup kemungkinan adanya bias dalam memberikan pertimbangan tentang suatu masalah. Sebagai contoh, pernyataan-pernyataan hasil pemeriksaan BPK selalu menunjukkan keadaan yang lebih ekstrim bila dibandingkan dengan pernyataan pihak yang diperiksa atau pernyataan pemeriksa internal pihak yang diperiksa. Pemeriksaan mengenai jumlah biaya yang harus dibayarkan oleh negara kepada institusi pelaksana penyediaan barang dan jasa publik hampir

selalu menghasilkan nilai yang lebih kecil dibandingkan nilai menurut institusi yang bersangkutan. Hal ini mungkin disebabkan oleh posisi BPK yang harus membela kepentingan negara. Aspek independensi fenomena ini tentu menarik untuk dikaji lebih lanjut.

KESIMPULAN DAN SARAN

Makalah ini telah membahas tentang faktor-faktor yang perlu diperhatikan untuk proses penyusunan standar agar dapat menjadi standar yang efisien dan efektif. Suatu standar (SPKN) yang efisien dan efektif adalah yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam proses pemeriksaan keuangan secara efisien sehingga dapat mewujudkan atau menjadi salah satu faktor yang penting dalam mewujudkan adanya pengelolaan keuangan negara yang efisien dan efektif, yang dapat mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Hal-hal yang penting yang perlu diperhatikan untuk mencapai tujuan adanya standar yang efisien tersebut secara ringkas adalah sebagai berikut.

Pertama, SPKN disusun berdasarkan referensi mengenai standar serupa yang telah ada di negara lain (Amerika Serikat, yaitu GAO) maupun di Indonesia (misalnya SPAP) dan standar pengendalian internal dan standar auditing internasional (INTOSAI 1995 & 2001). Penggunaan referensi tersebut adalah wajar untuk efisiensi proses, namun perlu diperhatikan keadaan yang unik mengenai situasi sosial, ekonomi, budaya, birokrasi dan sistem hukum Indonesia. Beberapa hal spesifik yang perlu mendapat perhatian lebih lanjut ini meliputi misalnya luasnya kegiatan pemerintah dalam perekonomian dan bisnis (melalui Badan Usaha Milik Negara), regulasi dan deregulasi industri-industri tertentu, dan perundangan baru mengenai pemerintahan (misalnya otonomi daerah). Perubahan tersebut memerlukan perhatian khusus berkaitan dengan kesiapan baik mengenai kelengkapan standar itu sendiri, pemeriksa, dan pihak yang diperiksa. Standar perlu dipahami oleh pemeriksa dan klien agar proses dan hasil pemeriksaan efisien dan efektif.

Kedua, luasnya kegiatan ekonomi yang menjadi otoritas langsung pemerintah mengakibatkan BPK juga mempunyai tugas untuk melakukan pemeriksaan terhadap kegiatan ekonomi tersebut. Ini meliputi misalnya kegiatan ekonomi dalam industri energi kelistrikan (PT PLN), minyak dan gas, telekomunikasi, distribusi pangan, produk pertanian dan sumber alam lainnya. Demikian pula untuk jasa umum seperti pendidikan, kesehatan, keamanan dan sebagainya. Kegiatan dan organisasi yang mengelola kegiatan tersebut tentu mempunyai ciri khas yang unik yang berbeda satu dengan yang lainnya dan dengan demikian memerlukan standar pemeriksaan atau pedoman lainnya. Dengan demikian SPKN perlu dilengkapi dengan standar yang spesifik sesuai dengan sifat industri obyek yang diperiksa, dan SPKN perlu mengacu kepada masalah-masalah spesifik ini.

Ketiga, standar pemeriksaan secara umum merupakan pedoman untuk mengarahkan pemeriksa konsisten dengan prinsip-prinsip etika pemeriksaan. Ini

meliputi misalnya prinsip independensi, profesionalisme dalam membuat pertimbangan dalam pemeriksaan, kejujuran dan kepentingan publik. Sebagai dasar, prinsip-prinsip etika tersebut perlu mendapat penegasan yang cukup sehingga dapat meningkatkan keterkaitan antara standar, program dan pelaksanaan pemeriksaan.

Ketiga hal tersebut di atas masih belum cukup untuk menciptakan institusi pemeriksaan yang efisien dan efektif. Faktor-faktor internal BPK, meliputi kesiapan sumber daya manusia dan faktor pengelolaan BPK sendiri juga penting untuk diperhatikan. Dengan adanya regulasi pemeriksaan yang baru yang memberikan tugas besar kepada BPK, BPK tidak dapat bergantung pada kapasitas sumber daya yang ada sekarang. Proses penyiapan sumber daya manusia yang profesional dan faktor-faktor institusional sangat penting agar BPK dapat menjalankan tugasnya. Proses ini juga harus dilaksanakan dengan hati-hati agar nilai-nilai etika institusi pemeriksa yang ideal dapat ditanamkan.

REFERENSI

- Abeng, Tanri (2000), *Dari Meja Tanri Abeng: Managing atau Chaos*, Pustaka Sinar Harapan.
- Akhmadi, Didik (19 Mei 2004), "Memberdayakan Peran BPK-RI", www.pk-sejahtera.org.
- Ashton, Robert H. (1990), "Pressure and performance in accounting decision settings: paradoxical effects of incentives, feedback, and justification", *Journal of Accounting Research* 28, Supplement.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (1995), "Auditing Standards".
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2001), "Internal Control Standards".
- Nasution, Mulia P. (2005), "Pemeriksaan BPK: Penyusunan Standar Pemeriksaan". Makalah *Public Hearing* tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara yang diselenggarakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), 23 Desember 2005.
- Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) (2002), "Standar Akuntansi Keuangan".
- Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (2005), "Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (Draft)".
- Ikatan Akuntansi Indonesia Kompartemen Akuntan Publik (IAIKAP) (2001), "Standar Profesional Akuntan Publik".
- UU No. 5 Tahun 1973 tentang Organisasi dan Keanggotaan BPK serta Ruang Lingkup Keuangan Negara
- UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN
- UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara
- United States General Accounting Office (US GAO) (2003), "Generally Accepted Government Auditing Standards, Revised Version".
- Tanpa nama (Selasa, 13 Desember 2005), "BPK Akan Audit SLT", www.bisnis.com.
- Aturan Etika Kompartemen Akuntan Manajemen, www.iaiglobal.co.id.