

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Berbicara mengenai keuangan negara memang menjadi salah satu hal terpenting dalam proses penyelenggaraan kegiatan negara yang berkenaan dengan kepentingan publik. Bahkan hal yang berkenaan dengan Keuangan Negara memiliki kedudukan yang istimewa dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tertuang dalam Bab III pasal 23c yang berisikan bahwa: “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.”

Keuangan Negara menurut Hadi dalam Achir (1991:17) merupakan semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan juga sesuatu baik berupa uang ataupun barang yang dapat dijadikan milik negara, berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Dengan demikian perlu pengawasan ketat terhadap pengelolaan keuangan negara dari semua pihak baik itu masyarakat, swasta, terlebih lagi oleh pemerintah karena berkenaan dengan fungsi pemerintah sebagai penyelenggara kegiatan pemerintahan dan penyelenggaraan kegiatan publik. Jika keuangan negara dikelola secara baik dan benar, dengan sistem pengawasan yang mengutamakan transparansi dan akuntabilitas maka akan mengurangi peluang untuk menyalahgunakan keuangan negara dan berdampak terhadap peningkatan perekonomian negara, serta berdampak pula terhadap peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di masa kini dan mendatang.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan yaitu peningkatan fungsi pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara. Sebagai bentuk perwujudan peningkatan fungsi pengawasan dan pemeriksaan dapat dilihat dari adanya rangkaian perbaikan peraturan diawali dengan amandemen ke-III Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan

independensi pemeriksaan Keuangan Negara oleh BPK, kemudian berlanjut dengan lahirnya paket Undang-Undang di bidang Keuangan Negara yaitu: 1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, 2) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, 3) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Paket Undang-undang di atas secara jelas mengesahkan peningkatan kewenangan BPK untuk menjalankan fungsinya sebagai satu-satunya lembaga tinggi negara yang diamanatkan untuk menjalankan kegiatan pemeriksaan berkaitan dengan pengawasan dan pengelolaan keuangan negara.

Sejalan dengan perubahan rangkaian undang-undang yang telah diuraikan di atas, maka ketentuan-ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dinilai sudah tidak memadai dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan dinamika sosial terutama dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pasca reformasi guna menghindari penyalahgunaan keuangan negara akibat tidak berfungsinya lembaga pemeriksaan. Pada akhirnya digantikan dengan Undang-Undang No.15 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang ditetapkan pada tanggal 31 Oktober 2006.

Pencabutan Undang-Undang No. 5 Tahun 1973 dan digantikan dengan penerbitan peraturan terbaru yaitu Undang-Undang No.15 Tahun 2006, diharapkan mampu mengakomodasi dan mendukung perubahan yang meliputi kedudukan, tugas, kewajiban, dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan menggantikan ketentuan-ketentuan yang ada sebelumnya dalam *Indische Comptabiliteitswet (ICW)*, *Instructie en verdure bepalingen voor de Algemene Rekenkamer (IAR)* Stbl. 1933 No. 320, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagaimana tertuang dalam rangkaian Undang-Undang di

bidang keuangan negara mengamanatkan diadakannya pemeriksaan keuangan negara yaitu untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara yang merupakan elemen pokok pemerintahan yang bersih dan tata kelola yang baik (*clean government and good governance*). Amandemen peraturan mengenai BPK terkait dengan agenda Reformasi Birokrasi, dimana di tahun 2007 BPK bersama dua lembaga pemerintah lainnya yakni, Mahkamah Agung dan Departemen Keuangan menjadi pioner lembaga pemerintah yang menjalankan mandat Reformasi Birokrasi.

Berbicara mengenai reformasi birokrasi di tubuh BPK, salah satu perubahan mendasar yakni mengenai peningkatan nilai independensi BPK dalam menjalankan fungsinya dalam memeriksa pengelolaan keuangan negara. Independensi BPK bukan hanya menyangkut organisasinya yang secara formal adalah berada di luar lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif dalam sistem pemerintahan. Namun, independensi BPK juga tercermin dalam hal independensi personilnya dalam pengambilan keputusan, independensi dalam bidang keuangan serta anggaran, dan yang lebih penting adalah kebebasan BPK dalam menjalankan fungsi pemeriksaan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan kepada publik. Selain memulihkan hak independensi dan kemandirian BPK, adanya Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tersebut diharapkan dapat memberi ruang bagi BPK agar menjadi lebih transparan dan akuntabel. Karena tidak mendapat tekanan ataupun pengaruh apapun dari pihak-pihak tertentu termasuk pemerintah ataupun lembaga negara lainnya dalam kinerja BPK.

Dengan dikeluarkannya rangkaian Undang-Undang tersebut juga bertujuan agar Badan Pemeriksa Keuangan dapat berfungsi semaksimal mungkin dan diharapkan tidak lagi seperti di masa orde baru. Mengingat peran BPK pada masa orde baru adalah lembaga yang memiliki kewenangan dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan

negara yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 23 tidak terlalu berfungsi sebagaimana mestinya. Saat itu BPK dikontrol oleh pemerintah baik melalui organisasi (kelembagaan), personil dan anggaran. Objek pemeriksaannya pun dibatasi dan isi laporan pemeriksaannya tidak boleh mengganggu stabilitas nasional. Dengan demikian, BPK pada masa itu tidak lebih dari “tukang stempel” pemerintah saja. Hal ini tentu saja sangat tidak mencerminkan lembaga yang independen yang bebas dari pengaruh pihak apapun dalam menjalankan peran dan fungsinya. Dengan demikian adanya reformasi mampu membawa perubahan mendasar agar lembaga pemerintah tidak lagi tunduk terhadap kekuasaan tersentu, karna jika melihat rumusan mengenai pengertian Reformasi Birokrasi yakni merupakan upaya mewujudkan pemerintahan yang baik, secara ontologis perubahan paradigma government menuju *governance* berwujud pada pergeseran pola pikir yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik, melalui perubahal terkait hal-hal di bawah ini (Sedarmayanti, 2009:115).

Meskipun telah didukung dengan adanya rangkaian Undang-Undang di bidang keuangan negara, khususnya Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang BPK, tetapi independensi BPK sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk memeriksa keuangan negara demi terwujudnya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara dinilai masih kurang optimal. Salah satu kendala yang membatasi BPK baik di pusat ataupun di daerah dalam melaksanakan pemeriksaan yaitu masalah keterbatasan akses informasi dalam proses pemeriksaan.

Pembatasan informasi dari obyek pemeriksaan tersebut menimbulkan akan berdampak pada hasil rekomendasi yang didasarkan atas bukti-bukti dalam proses pemeriksaan, mulai dari hasil laporan yang berisi pendapat wajar tanpa pengecualian (*unqualified*

opinion report), Pendapat Wajar tanpa Pengecualian dengan Bahasa Penjelasan (*Unqualified Opinion Report with Explanatory Language*), Pendapat Wajar dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*), Pendapat tidak Wajar (*Adverse Opinion*), bahkan Pernyataan tidak Memberikan Pendapat (*Disclaimer of Opinion*). Pada hasil laporan yang tidak memberikan pendapat (*Disclaimer of Opinion*), kondisi yang menyebabkan auditor menyatakan tidak memberikan pendapat adalah: 1. Pembatasan luar biasa sifatnya terhadap ruang lingkup pemeriksaan, 2. Auditor tidak independen dengan objek pemeriksaan.

Di Provinsi Lampung sendiri yang memiliki kantor Perwakilan BPK RI guna mengawasi jalannya pengelolaan APBD di Provinsi Lampung, yang didirikan pada tanggal 7 Juni 2006, berdasarkan Surat Keputusan BPK RI Nomor 23/SK/ I-VIII.3/6/2006 tanggal 7 Juni 2006 tentang Perubahan Keenam atas SK BPK RI Nomor 12/SK/I-UU. 3/7/2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana BPK RI. Pada tahun 2008 terdapat pernyataan *disclaimer* terhadap Laporan penggunaan APBD Lampung tahun 2008. Dalam kutipan di bawah ini:

“Berdasarkan temuan tersebut, untuk pertama kalinya BPK Perwakilan Lampung tidak memberikan pendapat (*disclaimer*) atas laporan penggunaan APBD 2008 Lampung. “Kami tidak memberikan pendapat,” kata Kepala BPK Perwakilan Lampung, Tangga M. Purba, dalam rapat paripurna DPRD Lampung, Selasa (21-7). Rapat dipimpin Ketua DPRD Lampung Indra Karyadi dan diwakili oleh Wakil Gubernur M.S. Joko Umar Said. Tangga M. Purba mengungkapkan BPK menyatakan *disclaimer* karena adanya kelemahan pengendalian internal, ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan keterbatasan ruang lingkup pemeriksaan.” (APBD 2008 Lampung Semrawut, Lampung Post, Rabu 22 Juli 2009”.

Jika kinerja BPK sebagai lembaga audit keuangan negara masih terbelit masalah independensi dalam menjalankan fungsinya, maka sebab kemungkinan adanya penyimpangan pengelolaan dan pertanggungjawabannya sangat besar pula. Bahkan (Kunarto:1998) menyatakan bahwa Independensi Institusional dan Independensi Sistem

Pemeriksaan seharusnya menjadi sasaran reformasi pemeriksaan keuangan negara pada saat ini dan selanjutnya demi terciptanya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara.

Berdasarkan uraian di atas, transparansi dan akuntabilitas dalam sistem keuangan negara harus segera diupayakan dengan memperbaiki sistem pemeriksaan keuangan melalui pemulihan independensi lembaga yang berwenang dalam pemeriksaan keuangan negara yaitu Lembaga BPK sebagai lembaga negara yang diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945 dan memiliki peran strategis mewujudkan keuangan negara yang berperan aktif dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan. Karena, perbaikan kinerja BPK melalui peningkatan independensi dalam menjalankan fungsinya merupakan salah satu kunci pokok berhasil tidaknya Indonesia menciptakan *clean and clear governance* terutama di bidang keuangan yang mulai berlangsung sejak berakhirnya Pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998 sampai saat ini, hal ini menarik peneliti untuk meneliti lebih jauh tentang “Independensi Lembaga BPK dalam Proses Pemeriksaan untuk mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan negara”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka masalah pokok dalam penelitian ini adalah:

Bagaimanakah Independensi lembaga BPK dalam proses pemeriksaan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara (Studi pada BPK RI Perwakilan Provinsi Lampung) ?

1.3 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Independensi lembaga BPK dalam proses pemeriksaan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara.

2. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dalam khasanah ilmu Administrasi Negara, khususnya studi mengenai Reformasi Birokrasi, Akuntansi Publik, Administrasi Keuangan Negara dan Sistem Administrasi Negara Indonesia.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi salah satu rekomendasi yang berkenaan dengan penciptaan akuntabilitas dan transparansi keuangan.
3. Sebagai salah satu referensi penelitian selanjutnya bagi pengembangan ide para peneliti dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah yang serupa.