

PELAKSANAAN DAN TINDAK LANJUT LAPORAN EVALUASI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN ATAS HASIL PEMERIKSAAN AKUNTAN PUBLIK PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA

Oleh:

Cahyo Anggoro¹, Dewi Kania Sugiharti²

Abstract

Law Number 19 of 2003 regulates that the implementation of state financial management and accountability audits in State Owned Enterprises is conducted by Audit Board and Public Accountants. Law Number 15 of 2004 and Law Number 15 of 2006 regulates if the state financial audit is conducted by a public accountant in accordance with the provisions of other laws, the report of this audit result shall be submitted to Audit Board. Audit Board will evaluate the report and then submit the evaluation result and the public accountant's audit report to the representative body. This research will describe the implementation of Audit Board evaluation on the result of public accountant audit of State Owned Enterprises financial report and follow up on the implementation of the evaluation conducted by related parties. The research used normative legal research method. The researcher will conduct an inventory of positive laws related to research. Data collection includes data collection at Audit Board, House of Representative, and the Ministry of Finance. Based on the results of research known that Audit Board is not effective in conducting evaluation of the results of public accountant audit of the financial statements of State Owned Enterprises. Audit Board only conducts an evaluation of several reports. Follow-up on the report is used by the Ministry of Finance to provide administrative sanctions for public accountants who are considered not in accordance with the standards in conducting the audit. The House of Representatives uses the evaluation report as one of the materials in carrying out supervision over the management of State Owned Enterprises. In the future, there should be a clear regulation to regulate the evaluation so that each party knows and understands the rights and obligations, including the sanctions.

Kata kunci: Badan Pemeriksa Keuangan; Badan Usaha Milik Negara; Evaluasi Hasil Pemeriksaan Akuntan Publik; Tindak Lanjut Pemeriksaan

PENDAHULUAN

Pembukaan UUDNRI menyatakan tujuan dari Pemerintah Negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Guna mencapai tujuan tersebut maka dilakukan pembangunan dalam segala bidang. Pembangunan memerlukan sumber daya yang memadai, salah satunya adalah sumber daya keuangan. Sumber daya keuangan ini harus dikelola

¹ Badan Pemeriksa Keuangan RI

² Universitas Padjadjaran

dengan tertib dan sesuai dengan peraturan. Semakin kompleksnya sumber daya keuangan negara perlu didukung dengan pengelolaan dan pengawasan keuangan negara yang transparan dan akuntabel.

UUDNRI 1945 tidak mengatur langsung mengenai keuangan negara, Pasal 23C mengatur bahwa hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan Undang-Undang (UU). Reformasi pada bidang keuangan negara ditandai dengan terbitnya paket tiga UU bidang 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 yang menjadi landasan dalam pengelolaan keuangan negara.

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.³ Keuangan negara meliputi antara lain hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman, kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Menurut Tjandra definisi tersebut merupakan definisi yang luas dan diturunkan dari teori negara kesejahteraan yang secara eksplisit dianut dalam UUDNRI 1945. Luasnya definisi diharapkan dapat mengurangi potensi terjadinya kerugian dalam pengelolaan

keuangan negara dikarenakan adanya celah dalam regulasi.⁴

Setiap penyelenggara negara wajib mengelola keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara tertib sesuai dengan ketentuan guna tercapainya tujuan bernegara. Salah satu usaha agar pengelolaan keuangan tertib dan sesuai dengan tujuan dan aturan adalah melalui pengawasan melalui pemeriksaan.⁵ UU Nomor 17 Tahun 2003 mengatur bahwa presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berupa laporan keuangan yang meliputi setidaknya-tidaknya laporan realisasi APBN, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. Laporan Keuangan yang disampaikan dalam RUU Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN adalah laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK merupakan salah satu dari lembaga negara yang diatur dalam UUDNRI 1945. Di masa rezim orde baru yang otoritarian, semua alat kelengkapan negara atau lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintah lainnya harus tunduk kepada kemauan Presiden.⁶ Sistem tersebut mengakibatkan terjadinya penyelenggaraan dalam praktek pemerintahan yang mengakibatkan antara lain terciptanya pemerintahan yang otoriter dan sentralistik.⁷

³ Pasal 1 ayat 1 UU No 17 Tahun 2003

⁴ W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm. 9

⁵ Agung Suseno, 2010, "Eksistensi BPKP dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan", *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi Bisnis dan Birokrasi*, Vol.17, Jan-Apr 2010, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, hlm. 15

⁶ I Gde Pantja Astawa, "Kedudukan Hukum Bank Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,

disampaikan dalam Seminar Nasional Tentang Urgensi Pengaturan Peranan Dan Kedudukan Bank Sentral Dalam Konstitusi Negara Modern", Bandung, *Program Magister Kenotariatan FH Unpad*, 30 Mei 2002, hlm. 4

⁷ Soimin dan Mashuriyanto, 2013, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 83

Meskipun BPK ditempatkan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksaan eksternal, akan tetapi realitanya pemerintahan orde baru memberikan preferensi kepada pengawasan internal dan mengabaikan BPK sebagai pemeriksa eksternal.⁸

Paket UU keuangan negara dan UU tentang BPK mengatur bahwa BPK adalah lembaga yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. BUMN merupakan unsur keuangan negara sehingga BPK berwenang untuk melakukan pemeriksaan atas BUMN.

Pemeriksaan BUMN sebelum era reformasi dilaksanakan oleh pemerintah dalam hal ini yaitu Direktur Jenderal Pengawasan Keuangan Negara (DJPKN) Kementerian Keuangan. DJPKN melakukan pemeriksaan akuntan atas laporan keuangan dan juga melaksanakan pemeriksaan operasional atas perusahaan negara. DJPKN merupakan cikal bakal lembaga pemerintah non departemen yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).⁹ Salah satu fungsi BPKP yaitu melakukan pemeriksaan akuntan untuk memberikan pernyataan pendapat akuntan terhadap BUMN dan badan lain yang dianggap perlu. BPKP juga melaksanakan melakukan pengawasan terhadap semua BUMN dan badan usaha lainnya yang seluruh atau

sebagian kekayaannya dimiliki Pemerintah Pusat.¹⁰ Padahal dalam UU Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dinyatakan bahwa BPK bertugas untuk memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang Keuangan Negara. Pemeriksaan yang dilakukan terhadap pertanggung jawaban keuangan Negara, termasuk antara lain pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Anggaran Perusahaan-perusahaan milik Negara, hakekatnya seluruh kekayaan Negara.

BUMN diatur tersendiri dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Terkait dengan pengawasan BUMN, UU Nomor 19 Tahun 2003 mengatur mengenai pemeriksaan eksternal. Pemeriksaan eksternal dilakukan oleh auditor eksternal dan BPK. Pasal 71 Ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003 menyatakan bahwa pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk Persero dan Menteri untuk Perum, pemeriksaan ini dilakukan oleh akuntan publik. Pemeriksaan yang dilakukan BPK terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Meski BPK mempunyai wewenang untuk memeriksa keuangan negara pada seluruh pengelola keuangan negara, dalam Pasal 3 ayat (2) UU No 15 Tahun 2004 dan Pasal 6 ayat (4) UU No 15 Tahun 2006 dinyatakan adanya pemeriksaan yang dilaksanakan oleh akuntan publik pada pengelola keuangan negara sesuai dengan ketentuan UU lain yang berlaku. Hasil

⁸ Anwar Nasution, 2008, "Peranan BPK Dalam Mewujudkan Transparansi Fiskal dan Pembangunan Sistem Sosial di Indonesia", dalam *Pokok Pikiran Anwar Nasution: Menuju Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, Jakarta: Biro Humas dan Luar Negeri BPK, hlm.49

⁹ BPKP, "Sejarah Singkat BPKP", [<http://www.bpkp.go.id/konten/4/Sejarah-Singkat-BPKP.bpkp>] (diakses 6 April 2018)]

¹⁰ Pasal 3 Kepres No. 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

pemeriksaan akuntan publik ini wajib diserahkan kepada BPK dan dipublikasikan. Penyampaian laporan hasil pemeriksaan tersebut dimaksudkan agar BPK dapat melakukan evaluasi pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan oleh akuntan publik. Evaluasi adalah proses analisis berdasarkan standar pemeriksaan untuk menilai pelaksanaan pemeriksaan laporan keuangan yang dilakukan oleh akuntan publik. Hasil pemeriksaan akuntan publik dan evaluasi tersebut selanjutnya disampaikan oleh BPK kepada lembaga perwakilan, sehingga dapat ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya.

Berdasarkan hal yang diuraikan, maka penelitian ini akan mengangkat permasalahan mengenai:

1. Bagaimana penerapan evaluasi hasil pemeriksaan akuntan publik atas laporan keuangan Badan Usaha Milik Negara yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan?
2. Bagaimana tindak lanjut atas laporan hasil evaluasi pemeriksaan akuntan publik yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan?

METODE

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Soekanto menyatakan bahwa penelitian hukum normatif meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum dan penelitian perbandingan hukum.¹¹ Peneliti akan melakukan inventarisasi semua hukum positif yang terkait dengan obyek penelitian yaitu tentang keuangan negara, pemeriksaan, dan badan usaha milik negara dan kemudian akan meneliti asas dan norma yang terkait dengan penelitian dan juga melakukan perbandingan pemeriksaan BUMN di Negara Australia dan Republik Rakyat China.

Pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan dengan mengadakan penulisan terhadap peraturan, buku ilmiah, dan data lain yang relevan dengan obyek yang diteliti. Studi kepustakaan dilaksanakan dengan cara mengkaji berbagai literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian. Literatur-literatur tersebut dari perpustakaan pusat BPK-RI, perpustakaan nasional, perpustakaan-perpustakaan online atau dari sumber internet lainnya yang relevan dengan penelitian yang dilakukan.

Data yang dikumpulkan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yaitu bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan permasalahan; bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer antara lain hasil penelitian dalam bentuk buku, makalah, ataupun bentuk lain yang membahas mengenai tema yang relevan dengan penelitian; dan bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamus atau buku-buku di bidang ilmu lainnya.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pasal 23E ayat (1) UUDNRI 1945 mengatur bahwa BPK sebagai satu lembaga yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hal ini dipertegas dengan TAP MPR Nomor.VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002 yang antara lain menyatakan kedudukan BPK sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara. BPK juga dituntut untuk meningkatkan intensitas dan efektivitas pemeriksaannya terhadap lembaga-lembaga tinggi negara, instansi pemerintah baik pusat maupun daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga-lembaga lain yang

¹¹Ahmad Zuhdi Muhdlor, 2012, "Perkembangan Metodologi Penelitian Hukum", *Jurnal Hukum dan*

Peradilan, Vol.1 No.2 Juli 2012, Puslitbang Hukum dan Peradilan MA, hlm. 197-198

menggunakan uang negara. BPK adalah lembaga yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹² Indroharto mengemukakan bahwa wewenang yaitu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹³

Wewenang merupakan lingkungan tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam UUD.¹⁴ Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.¹⁵ Wewenang adalah seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.¹⁶ Beda antara kekuasaan dan kewenangan yaitu kekuasaan adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat

pengakuan dari masyarakat.¹⁷ Pasal 1 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan wewenang sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan sedangkan kewenangan pemerintahan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.¹⁸

Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandate. Atribusi adalah kewenangan badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang diperoleh secara langsung dari peraturan perundang-undangan, delegasi berarti kewenangan badan/pejabat administrasi yang diperoleh dari pendelegasian badan /pejabat administrasi yang lain, dan tanggung jawab yuridis akan beralih kepada penerima delegasi. Adapun mandat bukan merupakan peralihan kewenangan akan tetapi pelaksanaan kewenangan oleh jajaran administrasi pemerintahan atas nama pejabat definitif manakala pejabat definitif tersebut berhalangan.¹⁹

UUDNRI 1945 memberikan kewenangan atribusi kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. UUDNRI 1945 juga mengatur bahwa ketentuan mengenai keuangan negara dan BPK akan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang.

¹² Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara, 2015, hlm.97

¹³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pustaka Harapan, 1993, hlm. 68

¹⁴ Abdul Rasyid Thalib, 2011, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya, hlm. 352- 353

¹⁵ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009, hlm. 26

¹⁶ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, Alumni, 2004, hlm. 4

¹⁷ Lukman Hakim, 2011, "Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Konstitusi*, Vol.4 No 1, Juni, Puskasi FH Universitas Widyagama, hlm. 115

¹⁸ Pasal 1 angka 5 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹⁹ Sufriadi, 2014, "Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia", *Jurnal Yuridis* Vol.1 No.1, Juni 2014, FH Universitas Pembangunan Nasional Veteran, hlm. 61

Paket UU di bidang keuangan negara menegaskan kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara terhadap seluruh unsur pengelola keuangan negara. Keuangan negara meliputi antara lain hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, penerimaan negara, pengeluaran negara serta kekayaan negara yang dikelola sendiri atau pihak lain termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara.

UUDNRI 1945 asli maupun setelah perubahan tidak memberikan definisi tentang keuangan negara. Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa dalam konsesi UUDNKRI asli pengertian keuangan negara hanya sebatas pada anggaran dan pendapatan negara saja. Setelah amandemen, keuangan negara mengalami perluasan dan tidak hanya anggaran dan pendapatan negara saja tetapi mencakup uang milik negara yang terdapat dalam atau dikuasai oleh subyek hukum badan perdata atau perorangan siapa saja, asalkan merupakan uang atau aset yang merupakan milik negara.²⁰

Harun Al Rasyid mendefinisikan keuangan negara hanya sebatas APBN yang telah disetujui oleh DPR.²¹ Pendapat yang sama dikemukakan oleh Arifin Soeria Atmadja, yang menyatakan bahwa keuangan negara menurut ketentuan Pasal 23 UUDNRI 1945 adalah keuangan yang terdapat pada APBN saja dan tidak termasuk keuangan daerah apalagi keuangan BUMN atau BUMD.²² Hamid S Attamini mendefinisikan keuangan negara dalam UUDNRI 45 asli sebagai APBN *plus* setelah menganalisa Pasal 23 secara keseluruhan.²³

Menurut Sutedi, definisi keuangan negara bersifat plastis dan tergantung pada sudut

pandang, sehingga apabila kita berbicara mengenai makna dari keuangan negara dari sudut pemerintah, maka yang dimaksud keuangan negara adalah membicarakan perihal APBN. Apabila dilihat dari sudut pemerintah daerah, yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah perihal APBD, begitu juga dengan BUMN sehingga berpendapat bahwa definisi keuangan negara adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan APBN, APBD, dan BUMN.²⁴

BPK melaksanakan pemeriksaan berdasarkan kewenangan atribusi yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu entitas yang diperiksa oleh BPK. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN tidak hanya dilakukan oleh BPK, dalam Pasal 71 UU No.19 Tahun 2003 mengatur bahwa pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilaksanakan oleh auditor eksternal yang ditunjuk oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum. Berdasarkan UU lain yang berlaku yaitu UU Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal dan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, pemeriksaan laporan keuangan persero dilakukan oleh akuntan publik.

Hasil pemeriksaan akuntan publik wajib diserahkan kepada BPK sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU No 15 Tahun 2004 dan Pasal 6 ayat (4) UU No 15 Tahun

²⁰ Jimly Asshidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 165

²¹ Harun Al Rasyid, "Pengertian Keuangan Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 1995, Vol. 25 No.2, FHUI, Jakarta, hlm.134..

²² Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Press, 2009, hlm206-207. Dapat dilihat juga

pada buku *Kapita Selekta Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta, UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara, 1996

²³ A. Hamid S. Attamimi, "Pengertian Keuangan Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 1981, Vol.11 No.3, FHUI, Jakarta, hlm.234

²⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 16

2006. Penyampaian laporan hasil pemeriksaan dimaksudkan agar BPK dapat melakukan evaluasi pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan oleh akuntan publik. Hasil evaluasi BPK dan hasil pemeriksaan akuntan publik kemudian disampaikan oleh BPK kepada lembaga perwakilan, agar dapat ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya.

Hasil perbandingan pelaksanaan pemeriksaan BUMN dengan Negara Australia dan Republik Rakyat China (RRC) didapatkan hasil sebagai berikut: Pertama, lembaga pemeriksa Australia dan RRC mempunyai kewenangan untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara. Di Australia, kewenangan lembaga pemeriksa tidak diatur dalam konstitusi tetapi dalam Auditor-General Act 1997, sedangkan di RRC ditegaskan dalam konstitusi.²⁵ Kedua, Pemeriksaan lembaga pemeriksa Australia hanya sebatas pada entitas-entitas federal, sedangkan di negara China, pemeriksaannya tidak hanya sebatas pada pemerintah pusat saja tetapi secara berjenjang mengawasi pemeriksaan yang dilakukan oleh lembaga audit di tingkat lokal. Ketiga, lembaga pemeriksa Australia melakukan pemeriksaan laporan keuangan atas BUMN federal Australia, dengan kata lain akuntan publik tidak melaksanakan pemeriksaan laporan keuangan BUMN, sedangkan di RRC lembaga audit melaksanakan audit atas pelaksanaan anggaran state-invested enterprises.²⁶ Meski demikian akuntan publik juga dapat melaksanakan audit laporan keuangan tahunan BUMN sesuai dengan ketentuan dalam *article 164 The Company Law of of The People's Republic of China*, atas hal ini lembaga pemeriksa RRC memiliki wewenang untuk memeriksa laporan audit akuntan publik tersebut.²⁷

Berdasarkan perbandingan dengan kedua negara tersebut, masing-masing lembaga pemeriksa di Indonesia, Australia dan RRC mempunyai kewenangan untuk melakukan

pemeriksaan atas BUMN. Di Australia, pemeriksaan laporan keuangan BUMN dilakukan oleh lembaga pemeriksa negara, sedangkan di Indonesia dan China, pemeriksaan laporan keuangan BUMN dilaksanakan oleh akuntan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, meski demikian lembaga pemeriksa negara mempunyai kewenangan untuk memeriksa hasil pekerjaan akuntan publik tersebut.

Hasil analisis atas data dan informasi, pelaksanaan evaluasi hasil pemeriksaan akuntan publik oleh BPK dalam kurun waktu 2008 -2015 diketahui sebagai berikut:

1. Terdapat tiga kategori kesimpulan yang dinyatakan oleh BPK yaitu bahwa pemeriksaan akuntan publik sesuai dengan standar pemeriksaan, belum sesuai dengan standar pemeriksaan dan tidak sesuai dengan pemeriksaan. Namun demikian BPK sempat menyatakan tidak dapat menyimpulkan hasil pekerjaan akuntan publik karena kertas kerja pemeriksaan akuntan publik tersebut hilang sehingga tidak bisa dilaksanakan evaluasi.
2. Penyerahan evaluasi hasil pemeriksaan akuntan publik kepada DPR sebagai lembaga perwakilan bervariasi waktunya, sebagai contoh pada tahun 2009 diserahkan hasil evaluasi untuk pemeriksaan laporan keuangan tahun buku 2006 dan 2007. Hasil ini dapat mempengaruhi informasi yang diterima oleh pengguna laporan, karena informasi yang disajikan mungkin sudah tidak relevan saat informasi disampaikan.
3. BPK hanya melaksanakan evaluasi atas 94 laporan hasil pemeriksaan akuntan publik yang memeriksa BUMN kurun waktu 2008-2015. 94 laporan tersebut dilaksanakan atas hasil pemeriksaan 72 entitas yang berbentuk PT dan 7 entitas yang berbentuk Perum. Jumlah BUMN yang dievaluasi selama periode ini total

²⁵ Pasal 91 Konstitusi RRC

²⁶ *Article 65 Law of The People's Republic of RRC on the State-Owned Assets of Enterprises*

²⁷ *Article 30 Audit Law of The People's Republic of China*

sejumlah 79 BUMN, dan ada beberapa BUMN yang dilaksanakan evaluasi lebih dari sekali, bahkan ada satu BUMN yang sampai 3 kali dievaluasi. Jumlah BUMN sendiri bervariasi dari tahun ke tahun, pada tahun 2006 total BUMN berjumlah 139 BUMN dan pada tahun 2015 berjumlah 118.

4. Laporan hasil evaluasi yang diserahkan kepada DPR disampaikan tersendiri dan bukan merupakan bagian ikhtisar hasil pemeriksaan semester. Laporan ini merupakan laporan gabungan pelaksanaan evaluasi atas beberapa pemeriksaan akuntan publik. Laporan ini tidak memuat mengenai rekomendasi yang diberikan BPK kepada pihak terkait. Selain ke lembaga perwakilan, laporan juga diserahkan ke pihak lain, diantaranya Kementerian Keuangan dan akuntan publik.

BPK hanya melaksanakan evaluasi atas beberapa laporan pemeriksaan akuntan publik, dan belum mencakup keseluruhan laporan pemeriksaan akuntan publik. Hasil evaluasi yang dilakukan BPK menyimpulkan bahwa sebagian besar pelaksanaan pemeriksaan akuntan publik dilaksanakan tidak sesuai standar pemeriksaan. Hanya ada beberapa akuntan publik yang dinyatakan telah sesuai dengan standar pemeriksaan saat melaksanakan pemeriksaan BUMN. Pelaksanaan evaluasi yang hanya dilakukan kepada beberapa laporan dapat mempengaruhi keefektifan tujuan pelaksanaan evaluasi. Hasil pemeriksaan akuntan publik dan evaluasi tersebut disampaikan oleh BPK kepada DPR agar dapat ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya. Apabila BPK melaksanakan dan menyerahkan hanya sebagian hasil pemeriksaan maka lembaga perwakilan tidak menerima gambaran menyeluruh mengenai pelaksanaan pemeriksaan BUMN dan dapat mempengaruhi tindak lanjut yang akan dilaksanakan sesuai dengan kewenangannya.

Tujuan pelaksanaan evaluasi dalam sesuai dengan pedoman yang disusun oleh BPK diantaranya sebagai pemberian

informasi kepada lembaga perwakilan mengenai pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan oleh akuntan publik. Apabila evaluasi dilaksanakan tidak sesuai dengan ketentuan maka tujuan pelaksanaan evaluasi dapat tidak efektif tercapai. Penyerahan hasil evaluasi yang dilakukan oleh BPK dilaksanakan bervariasi waktunya, yaitu antara dua sampai tiga tahun setelah dilaksanakan audit. Kondisi ini tidak menciptakan ketertiban dan kepastian hukum, karena evaluasi tidak dilaksanakan untuk keseluruhan pemeriksaan akuntan publik. Pelaksanaan evaluasi juga tidak menciptakan kepastian hukum, karena jangka waktu evaluasi dan penyerahan hasil evaluasi tidak seragam waktunya..

Laporan hasil evaluasi pemeriksaan akuntan publik oleh BPK sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU No 15 Tahun 2004 dan Pasal 6 ayat (4) UU No 15 Tahun 2006 diserahkan kepada DPR agar dapat ditindaklanjuti. Pelaksanaan evaluasi oleh BPK menghasilkan kesimpulan yang menyatakan bahwa akuntan publik telah sesuai/tidak sesuai dengan standar dalam melaksanakan pemeriksaan. Laporan hasil evaluasi tersebut juga memuat mengenai rekomendasi BPK yang ditujukan kepada orang dan/atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 20 UU No 15 Tahun 2004, rekomendasi wajib ditindaklanjuti oleh pejabat yang berwenang, selain itu BPK juga melakukan pemantauan atas pelaksanaan rekomendasi tersebut.

Hasil pemantauan pelaksanaan rekomendasi diberitahukan kepada lembaga perwakilan dalam hasil pemeriksaan semester. Laporan hasil evaluasi pemeriksaan akuntan publik disertai dengan rekomendasi yang ditujukan kepada pihak yang bertanggung jawab, antara lain Menteri Keuangan yang mempunyai wewenang membina dan mengawasi akuntan publik sesuai dengan ketentuan Pasal 53 UU Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik.

Hasil analisis atas tindak lanjut terkait pelaksanaan evaluasi hasil pemeriksaan

akuntan publik diketahui bahwa akuntan publik yang oleh BPK dinyatakan dalam melaksanakan audit tidak sesuai standar maka dapat dikenakan sanksi oleh Menteri Keuangan.²⁸ Sanksi yang diberikan terdiri dari beberapa hal yaitu rekomendasi untuk melaksanakan kewajiban tertentu; peringatan tertulis; pembatasan pemberian jasa kepada suatu jenis entitas tertentu; pembatasan pemberian jasa tertentu; pembekuan izin; pencabutan izin; dan/atau denda. Berdasarkan data yang ada, dapat disimpulkan bahwa kementerian keuangan telah melaksanakan rekomendasi terkait dengan pembinaan akuntan publik sesuai dengan hasil evaluasi BPK. Kementerian keuangan telah memberikan sanksi berbentuk surat himbauan, rekomendasi, peringatan tertulis dan pembekuan berdasarkan hasil evaluasi. Kementerian Keuangan mempunyai data mengenai akuntan publik dan kantor akuntan publik yang terdaftar, data ini sebaiknya bisa dihubungkan dengan data akuntan publik yang dimiliki oleh BPK sehingga dapat memberikan informasi yang lengkap dan jelas bagi BUMN yang akan menggunakan jasa akuntan publik.

Laporan evaluasi juga digunakan oleh DPR agar dapat ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya. Dalam melaksanakan tugasnya, DPR dibantu oleh badan keahlian yang bertugas mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPR di bidang keahlian.²⁹ Salah satu pusat kajian pada badan keahlian yaitu pusat kajian akuntabilitas keuangan negara yang bertugas memberikan dukungan keahlian kepada DPR dalam bidang pengawasan dengan melakukan analisis, ringkasan dan telaahan terhadap hasil pemeriksaan BPK, serta analisis terhadap hasil pengawasan DPD atas tindak lanjut rekomendasi BPK dan pertimbangan DPD terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa selama ini pusat kajian akuntabilitas keuangan negara belum pernah melakukan

analisis/ telaahan/referensi atas laporan BPK tentang evaluasi hasil pemeriksaan akuntan publik. Analisis yang telah dilakukan hanya atas laporan yang diserahkan BPK kepada DPR melalui mekanisme rapat paripurna yaitu IHPS. Laporan pelaksanaan evaluasi akuntan publik yang disampaikan kepada DPR terpisah dari laporan IHPS, serta laporan ini tidak memuat mengenai rekomendasi yang diberikan oleh BPK.

Laporan yang diserahkan kepada DPR merupakan ikhtisar laporan gabungan hasil evaluasi pemeriksaan akuntan publik yang menyatakan apakah akuntan publik telah sesuai dengan ketentuan atau belum dalam memeriksa laporan keuangan BUMN. Laporan ini tidak disertai dengan rekomendasi BPK atas pelaksanaan evaluasi, hal ini menyebabkan DPR tidak mendapatkan informasi mengenai rekomendasi dan pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi tersebut.

PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan evaluasi hasil pemeriksaan akuntan publik sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU No 15 Tahun 2004 dan Pasal 6 ayat (4) UU No 15 Tahun 2006, diketahui : Pertama, BPK memberikan kesimpulan bahwa sebagian besar hasil pemeriksaan akuntan publik belum sesuai dengan standar pemeriksaan. Hanya beberapa pelaksanaan pemeriksaan yang telah sesuai dengan standar. Kedua, BPK belum efektif dalam melaksanakan evaluasi hasil pemeriksaan akuntan publik. Pada periode 2008 hingga 2015, evaluasi hanya dilaksanakan atas beberapa laporan pemeriksaan akuntan publik. Selain itu, jangka waktu pelaksanaan dan penyerahan hasil evaluasi bervariasi waktunya. Hal ini dapat mengakibatkan informasi yang disampaikan kepada DPR sebagai pengguna laporan tidak dapat digunakan dengan optimal karena informasi tersebut tidak mencakup

²⁸ Unit kerja di Kementerian Keuangan yang menjalankan adalah Pusat Pembinaan Profesi Keuangan

²⁹ Pasal 29 PP No 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

keseluruhan hasil pemeriksaan akuntan publik atas BUMN dan bukan informasi aktual..

Hasil pemeriksaan akuntan publik dan evaluasi disampaikan oleh BPK kepada DPR agar dapat ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU No 15 Tahun 2004 dan Pasal 6 ayat (4) UU No 15 Tahun 2006. Dalam praktiknya, pelaksanaan tindak lanjut atas hasil evaluasi dilaksanakan oleh beberapa pihak. Kementerian Keuangan menggunakan informasi tersebut untuk memberikan sanksi administratif kepada akuntan publik yang disimpulkan tidak sesuai dengan standar saat memeriksa BUMN. DPR menggunakannya dalam rangka fungsi pengawasan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara. Laporan ini dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi DPR dalam melakukan rapat dengan instansi terkait baik itu Kementerian BUMN, Kementerian Keuangan, BUMN atau BPK. Berdasarkan kesimpulan, berikut ini saran-saran yang diusulkan:

Bagi akuntan publik dalam melaksanakan pemeriksaan atas BUMN harus memperhatikan dan berdasarkan ketentuan yang berlaku. Bagi BPK, evaluasi merupakan kegiatan yang diwajibkan atas pemeriksaan akuntan publik yang dilakukan sesuai dengan ketentuan undang-undang.. Oleh karena itu, evaluasi BPK harus dilaksanakan atas keseluruhan laporan akuntan publik tersebut tanpa terkecuali.

BPK harus melaksanakan evaluasi segera setelah laporan pemeriksaan akuntan publik diserahkan dan segera menyerahkan hasil evaluasi beserta laporan hasil pemeriksaan akuntan publik kepada para pihak yang berkepentingan. Apabila pelaksanaan evaluasi dilaksanakan tepat waktu maka informasi yang disajikan berupa informasi terkini atas pengelolaan keuangan negara. Berbagai informasi, temuan dan rekomendasi yang didapatkan dari evaluasi tersebut dapat digunakan oleh beberapa pihak terkait untuk melakukan tindak lanjut. Informasi dan rekomendasi aktual akan lebih optimal digunakan oleh DPR, Kementerian Keuangan, BPK, atau pihak lain yang dalam

menjalankan tugas masing-masing terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara. Untuk itu perlu disusun peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pelaksanaan evaluasi ini diantaranya yaitu untuk mengatur jangka waktu pelaksanaan evaluasi dan penyerahan hasilnya, sehingga proses pengawasan atas pengelolaan keuangan negara dapat berjalan dengan optimal.

-o0o-

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rasyid Thalib, 2011, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya
- Adrian Sutedi, 2012, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika
- Arifin P Soeria Atmadja, 1996, *Kapita Selekta Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta, UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara
- , 2009, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Press
- Biro Humas dan Luar Negeri BPK, 2008, *Pokok Pikiran Anwar Nasution: Menuju Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, Jakarta: BPK
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan
- Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika
- Nomensen Sinamo, 2015, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara
- Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung: Bandarlampung

- Soimin dan Mashuriyanto, 2013, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press
- W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia
- Peraturan Perundang-Undangan**
- UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Pemerintah No 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
- Sumber Lain**
- A. Hamid S. Attamimi, 1981, “*Pengertian Keuangan Negara*”, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol.11 No.3 , FHUI, Jakarta
- Agung Suseno, 2010, “*Eksistensi BPKP dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan*”, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi Bisnis dan Birokrasi, Vol.17, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia,
- Ahmad Zuhdi Muhdlor, 2012, “*Perkembangan Metodologi Penelitian Hukum*”, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol.1 No.2 Juli 2012, Puslitbang Hukum dan Peradilan MA
- Australia, *Auditor-General Act 1997*
- BPKP, “Sejarah Singkat BPKP”, [<http://www.bpkp.go.id/konten/4/Sejarah-Singkat-BPKP.bpkp> (diakses 6 April 2018)]
- Harun Al Rasid, 1995, “*Pengertian Keuangan Negara*”, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 25 No.2 , FHUI, Jakarta
- I Gde Pantja Astawa, 2002, “*Kedudukan Hukum Bank Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, disampaikan dalam Seminar Nasional Tentang Urgensi Pengaturan Peranan Dan Kedudukan Bank Sentral Dalam Konstitusi Negara Modern*” , Bandung, Program Magister Kenotariatan FH Unpad
- Lukman Hakim, 2011, “*Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*”, Jurnal Konstitusi, Vol.4 No 1, Juni, Puskasi FH Universitas Widyagama
- Republik Rakyat China , *Audit Law of The People’s Republic of China*
- , *Law of The People’s Republic of RRC on the State-Owned Assets of Enterprises*
- , Konstitusi RRC
- , *The Company Law of of The People’s Republic of China*
- Sufriadi, 2014, “*Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*”, Jurnal Yuridis Vol.1 No.1, Juni 2014, FH Universitas Pembangunan Nasional Veteran

