**BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT**

**Nina Martiana**

Universitas Muhammadiyah Jember

ninamartiana@unmuhjember.ac.id

***Abstrak:*** *Salah satu tujuan Negara Republik Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai pemeriksa pengelolaan keuangan negara yang digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat diharapkan dapat mendorong tercapainya tujuan negara tersebut. Artikel ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran BPK dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Artikel ini ditulis dengan menggunakan metode kualitatif interpretif dengan teknik studi literatur atau studi pustaka (Library Research) dan bertujuan untuk memperoleh pemahaman terkait peranan BPK dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Hasil kajian menunjukkan bahwa BPK dapat berperan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat terutama melalui pemeriksaan kinerja yang memeriksa aspek ekonomi, efisiensi, dan/atau efektivitas dalam pengelolaan keuangan negara*

***Kata Kunci: Badan Pemeriksa Keuangan, Kesejahteraan Rakyat, Pemeriksaan Kinerja***

1. **PENDAHULUAN**

Negara Republik Indonesia dibentuk dengan tujuan 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. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada Pasal 23 Ayat (1) mengamanatkan agar pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu pada pasal 23E ayat (1) dinyatakan bahwa “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.” Berdasarkan pasal 23 ayat (1) dan pasal 23E ayat (1) tersebut dapat diartikan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melalui hasil pemeriksaannya diharapkan dapat mendorong pencapaian kemakmuran rakyat.

Akbar dan Dzajuli (2015) menyatakan bahwa UUD 1945 lebih banyak menggunakan terminologi kemakmuran rakyat dalam batang tubuhnya. Namun dalam Pembukaan UUD 1945 tujuan keempat bernegara adalah memajukan kesejahteraan umum. Lebih lanjut dikatakan bahwa secara umum tidak ada perbedaan mendasar antara kemakmuran dan kesejahteraan. Namun jika dilihat dari sudut pandang ekonomi, kemakmuran mempunyai lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan kesejahteraan, karena kemakmuran terdiri dari kesejahteraan ekonomi dan non ekonomi.

Sumner (1996:7) dalam Akbar dan Dzajuli (2015) menyatakan bahwa lingkup kesejahteraan hanya terletak pada kesejahteraan ekonomi seperti kemampuan manusia untuk memenuhi kebutuhan berupa sandang, pangan, perumahan, kesehatan dan pendidikan. Sedang dalam lingkup yang lebih luas kemakmuran terdiri dari kesejahteraan ekonomi dan non ekonomi. Kesejahteraan non ekonomi lebih banyak kepada pemenuhan faktor–faktor non ekonomi seperti kebahagiaan, banyaknya waktu untuk berkumpul dengan keluarga, serta rasa aman dan nyaman.

Artikel ini ditulis dengan menggunakan metode kualitatif interpretif dengan teknik studi literatur atau studi pustaka *(Library Research)* danbertujuan untuk memperoleh pemahaman terkait peranan BPK dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dalam tulisan ini digunakan terminologi pemeriksaan dan audit sebagai sebuah sinonim.

1. **PEMBAHASAN**

**2.1 Pemeriksaan BPK**

UUD 1945 memberi mandat kepada BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. Hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan kewenangannya. Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan badan lain sesuai dengan undang-undang. Mandat tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Pasal 6 Ayat (3) yang menyatakan bahwa pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Selain itu dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara dinyatakan bahwa tujuan suatu pemeriksaan menentukan jenis pemeriksaan, yaitu:

1. Tujuan pemeriksaan keuangan adalah untuk memperoleh keyakinan memadai sehingga Pemeriksa mampu memberikan opini bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, atas kesesuaian dengan standar akuntansi, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Pemeriksaan keuangan memberikan hasil akhir berupa opini atas kewajaran laporan keuangan.
2. Tujuan pemeriksaan kinerja adalah untuk menguji dan menilai aspek ekonomi, efisiensi, dan/atau efektivitas, serta aspek kinerja lainnya atas suatu hal pokok yang diperiksa dengan maksud untuk memberikan rekomendasi yang dapat mendorong ke arah perbaikan. Pemeriksaan kinerja memberikan hasil akhir berupa kesimpulan atas aspek ekonomi, efisiensi dan/atau efektivitas pengelolaan keuangan negara, serta memberikan rekomendasi untuk memperbaiki aspek tersebut.
3. PDTT bertujuan untuk memberikan kesimpulan sesuai dengan tujuan pemeriksaan yang ditetapkan. PDTT dapat berbentuk pemeriksaan kepatuhan dan pemeriksaan investigatif. Tujuan PDTT dalam bentuk pemeriksaan kepatuhan adalah untuk menilai apakah hal pokok yang diperiksa sesuai (patuh) dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; Tujuan PDTT dalam bentuk pemeriksaan investigatif adalah untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.

Selain itu menurut Rai (2008:31): “Terdapat tiga jenis audit keuangan negara yaitu audit keuangan, audit kinerja, dan audit dengan tujuan tertentu”. Lebih lanjut Rai (2008:31) menjelaskan bahwa:

1. “Audit atas laporan keuangan adalah audit atas laporan keuangan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*resonable* *assurance*), apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif selain prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia”.
2. “Audit kinerja adalah audit yang dilakukan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti untuk menilai kinerja entitas yang diaudit dalam hal ekonomi, efisiensi dan efektivitas, dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja dan entitas yang diaudit dan meningkatkan akuntabilitas publik”.
3. Audit dengan tujuan tertentu adalah audit khusus, di luar audit keuangan dan audit kinerja yang bertujuan memberikan simpulan atas hal yang diaudit. Audit dengan tujuan tertentu dapat bersifat eksaminasi (*examination*), reviu (*review*), atau prosedur yang disepakati (*agreed upon procedure*). Audit dengan tujuan tertentu mencakup hal-hal lain di bidang keuangan, audit investigatif, dan audit atas sistem pengendalian internal.

Azis (2015) menyatakan bahwa sesuai tugasnya BPK menjadi salah satu pihak yang berperan besar dalam menjaga dan memastikan keuangan negara dipergunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. 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, semaunya sendiri, serta untuk kepentingan pribadi dan kelompok dapat mengakibatkan tidak tercapainya tujuan penggunaanya. Oleh karena itu, melalui pemeriksaan BPK, dapat mendorong penggunaan keuangan negara secara transparan dan akuntabel untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

**2.2 Opini atas Laporan Keuangan dan Kesejahteraan Rakyat**

Azis (2015) menyatakan bahwa beberapa tahun terakhir BPK memperioritaskan pemeriksaan keuangan karena bersifat mandatory atau harus dilakukan sebagai perintah undang-undang. Untuk pemeriksaan keuangan BPK mampu mendorong perbaikan kualitas laporan keuangan, baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Secara umum kualitas laporan keuangan pemerintah semakin meningkat. Ini terlihat dari perolehan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang semakin banyak dari 44 entitas di Tahun 2009 (57%) menjadi 61 entitas di tahun 2014 (70,93%). Adapun pemerintah daerah, Tahun 2009 sebanyak 15 entitas (3%) memperoleh opini WTP dan pada tahun 2014 menjadi 251 (49,80%).

Terkait dengan pemeriksaan keuangan, patut dipertanyakan bahwa opini WTP sepertinya tidak berdampak kepada peningkatan kemakmuran rakyat. Sebagai contoh Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2012-2014 opininya adalah WTP, WTP DPP, dan WDP. Dalam tiga tahun tersebut, meskipun lapoan keuangan mengalami penurunan opini namun perkembangan indikator tingkat kemakmuran (tingkat pengangguran, tingkat kemiskinan, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan Gini Ratio) tidak selalu memiliki hubungan yang paralel. Berdasarkan data-data indikator kemakmuran yang dibuat Badan Pusat Statistik diketahui bahwa Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Provinsi Jawa Timur untuk Tahun 2012-2014 berturut-turut adalah 4,13%, 4,30%, dan 4,19%. Tingkat kemiskinan Provinsi Jawa Timur menunjukkan angka 66,74; 67,55; dan 68,14. Untuk IPM di Provinsi Jawa Timur menunjukkan angka 66,74; 67,55; dan 68,14. Sedangkan indeks Gini Rationya adalah 0,37;0,36; dan 0,364. Contoh data tersebut menjelaskan saat ini belum ada korelasi yang jelas antara opini dan indikator tingkat kesejahteraan rakyat (Azis:2015)

Pemeriksaan keuangan lebih banyak berkaitan dengan sistem administrasi keuangan apakah transaksi keuangan sudah dicatat dan dilaporkan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Dalam pemeriksaan keuangan, BPK memberikan opini apakah laporan keuangan sudah disajikan secara wajar sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Bisa jadi, secara administrasi keuangan sudah dilakukan dengan baik dan mendapatkan opini WTP. Namun apakah kebijakan publik sudah tepat dan sampai kesasarannya sehingga bisa meningkatkan kesejahteraan rakyat? Ternyata belum tentu, karena audit keuangan tidak ditujukan untuk menjawab pertanyaan ini (Azis:2016).

**2.3 Pemeriksaan untuk Kesejahteraan Rakyat**

Untuk mengetahui peran pemeriksaan terhadap kesejahteraan rakyat harus dilihat secara komprehensif pada lingkup pemeriksaan yang dilakukan. Secara Umum dilihat bahwa tidak ada hubungan yang kuat antara pemeriksaan laporan keuangan dengan kesejahteraan rayat. Hubungan yang kuat antara pemeriksaan laporan keuangan dengan kesejahteraan rakyat dapat dilihat dari hasil pemeriksaan laporan keuangan yang dilengkapi dengan hasil pemeriksaan kinerja yang dilakukan terhadap suatu entitas. Pemeriksaan laporan keuangan menilai akuntabilitas tata kelola keuangan dan pemeriksaan kinerja menilai efektivitas pelaksanaan program terutama program peningkatan kesejahteraan rakyat (Azis:2016).

Dalam konsep *value for money*, input yang digunakan harus bisa menghasilkan output yang diinginkan serta memberikan outcome yang lebih baik bagi masyarakat. Output dan outcome merupakan indikator yang digunakan dalam mengukur efektivitas yang juga merupakan pengukuran pada pemeriksaan kinerja. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa yang lebih dekat menghubungkan antara pemeriksaan dengan kesejahteraan rakyat adalah pemeriksaan kinerja (Azis:2016).

Pemeriksaan yang dapat memberrikan *assurance* tujuan pengelolaan keuangan negara (kesejahteraan rakyat) adalah melalui pemeriksaan kinerja. Hal ini disebabkan karena dalam pemeriksaan keuangan tidak mengungapkan penilaian terhadap efisiensi dan efektivitas dari keuangan negara dan hanya mengungkapkan *assurance* terhadap kualitas pertanggungjawaban sesuai standar akuntansi.

**2.4 Program Strategis BPK dalam Meningkatkan Kualitas Pemeriksaan untuk Kesejahteraan Rakyat**

Azis (2016)menyatakan bahwa dalam sejarah perkembangan Supreme Audit Institution (SAI) di negara-negara yang sudah relatif maju, pada umumnya mirip dengan perkembangan BPK. Awalnya lebih banyak melakukan pemeriksaan keuangan daripada pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Namun, seiring dengan kemampuan yang semakin baik dari instansi pemerintah dalam menyusun laporan keuangan, maka jumlah pemeriksaan kinerja harus semakin banyak dan menjadi prioritas. Saat ini fokus pemeriksaan BPK dalam mendorong perbaikan tata kelola keuangan negara bergeser dari *assurance* yang lebih condong pada administrasi pengelolaan keuangan negara menjadi *assurance* pada capaian substansi (*outcome* dan dampak) atas program pembangunan. BPK mennyiapkan kebijakan pemeriksaan yang bisa mengukur pengelolaan dan alokasi belanja negara atau belanja daerah dalam upayanya untuk mencapai indikator-indikator kesejahteraan rakyat. Selain itu, BPK membuat kebijakan memprioritaskan pemeriksaannya pada program/bidang terkait dengan penciptaan lapangan kerja, mengurangi angka kemiskinan, mengurangi pengangguran, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan lain-lain. Itu semua adalaha program-program yang langsung berkaitan dan bisa dirasakan oleh masyarakat.

Terkait dengan kebijakan pemeriksaan BPK, Azis (2016) menjelaskan bahwa dalam upaya mendorong pengelolaan keuangan negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, ada beberapa kebijakan yang bisa dilakukan BPK. Pertama, BPK melaksanakan pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerjapada saat yang sama. Jika dalam pemeriksaan keuangan BPK memberikan opini atas kewajaran laporan keuangan, maka pada pemeriksaan kinerja memberikan simpulan atas pengelolaan program yang pro kemakmuran rakyat. Melalui pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja pada saat yang sama/serempak, BPK bisa memberikan penilaian secara lebih utuh mengenai kinerja pengelolaan keuangan negara dan pembaca lapoan keuangan juga mendapat simpulan yang lebih lengkap.

Kedua, BPK mendorong pemerintah selain membuat laporan keuangan juga membuat laporan kinerja. Pada Pasal 30 dan 31 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diatur bahwa Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja setiap kementerian negara/lembaga. PK bisa mengusulkan kepada pemerintah agar dalam laporan prestasi kerja tersebut memuat laporan prestasi/kinerja yang terkait dengan perkembangan peningkatan kemakmuran. Jika pemerintah sudah membuat laporan prestasi kerja maka laporan tersebut merupakan pernyataan pemeritah yang selanjtnya akan direviu atau diaudit oleh BPK.

Ketiga, BPK bisa menambahkan paragraf penjelasan dalam opini atas laporan keuangan. Paragraf penjelasan tersebut untuk memberikan informasi mengenai hasil dari analisa laporan keuangan beserta unsur-unsurnya. Analisa laporan keuangan tersebut bertujuan untuk mengevaluasi dan emprediksi kondisi keuangan entitas pemerintah, mengevaluasi hasil-hasul yang telah dicapai pada masa lalu dan sekarang, serta untuk menilai prestasi manajemen, operasional, efisiensi, dan lain-lain. Termasuk disni analisa unsur-unsur keuangan yang terkait dengan upaya peningkatan kemakmuran rakyat.

Keempat, dalam upaya mendorong pengelola keuangan negara mencapai kinerja terbaik dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, kedepan BPK akan memberikan penghargaan kepada kementerian, lembaga, BUMN/BUMD, dan pemerintah daerah yang berhasil melaksanakan program-program peningkatan kemakmuran rakyat.

**2.5 Tantangan BPK dalam Pemeriksaan Kinerja**

Azis (2016) menyatakan bahwa dalam melaksanakan pemeriksaan kinerja BPK memiliki tantangan dalam kapasitas kelembagaan. Tantangan pertama terkait dengan pengukuran kesejahteraan dan ketidakjelasan pencapaian sasaran makro dari sistem perencanaan pembangunan dengan sasaran lain dan implementasi anggaran tahunan di Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Tantangan kedua terkait dengan keterbatasan sumberdaya baik keuangan dan SDM pemeriksa yang tidak sebanding dengan luas lingkup obyek pemeriksaan nasional serta ekspektasi hasil pemeriksaan yang bersifat makro. Tantangan ketiga terkait dengan ketidakjelasan bentuk akuntabilitas kinerja pemerintah yang dapat diberikan *assurance* oleh BPK.

Untuk menghadapi tantangan tersebut, BPK melakukan penguatan rencana strategis pemeriksaan dan penguatan kapasitas kelembagaan. Penguatan rencana strategis pemeriksaan dilakukan dengan mempelajari, meneliti dan mengembangkan pemeriksaan terhadap sistem, perencanaan pembangunan, serta mengembangkan rencana pemeriksaan berdasarkan desain rencana pembangunan pemerintah berbasis prioritas. Kedua, BPK menguatkan studi dan riset dalam rangka perencanaan pemeriksaan kinerja untuk mengembangkan program pemeriksaan atas obyek yang akan diperiksa. Ketiga, BPK akan membentuk spesialisasi pemeriksa kinerja secara bertahap, dan melakukan outsourcing sebagian besar pemeriksaan keuangan. Keempat, BPK perlu mendorong pemerintah untuk menyediakan laporan dan sistem akuntabilitas kinerja pemerintah (Azis:2016)

1. **KESIMPULAN**

BPK memiliki peran yang signifikan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Peran BPK tersebut dapat diwujudkan melalui pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara. Dari ketiga jenis pemeriksaan keuangan negara, pemeriksaan yang bisa digunakan untuk menilai tingkat pencapaian kesejahteraan rakyat adalah pemeriksaan kinerja.

Dalam melaksanakan pemeriksaan kinerja BPK menghadapi berbagai tantangan, yaitu terkait pengukuran kesejahteraan, keterbatasan sumberdaya, dan ketidakjelasan bentuk akuntabilitas kinerja pemerintah. Langkah dan kebijakan yang bisa dilakukan BPK untuk menjawab berbagai tantangan dan kendala dalam pemeriksaan kinerja serta untuk mendorong pengelolaan keuangan negara sebesar-besarnya untu kesejahteraan rakyat adalah dengan melaksanakan pemeriksaan laporan keuangan dan pemeriksaan kinerja secara bersama-sama, mendorong pemerintah untuk menyusun laporan kinerja, memberikan informasi mengenai kinerja pemerintah terkait kesejahteraan rakyat dalam paragraf penjelas di opini atas laporan keuangan, memberikan penghargaan kepada pemerintah yang telah berhasil mengelola keuangan negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat, serta melakukan penguatan rencana strategis pemeriksaan dan penguatan kapasitas kelembagaan.

*Prosiding Seminar Nasional dan Call For Paper FE UM Jember 2017*

**DAFTAR PUSTAKA**

Akbar, B., & Djazuli, A. (2014). Audit Keuangan dan Kesejahteraan Rakyat Studi Pada Kabupaten Badung, Tabanan Dan Kota Denpasar Tahun 2013*. Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara* Vol. 1, No. 1, Juli 2015: 1– 19

Azis, Harry Azhar. 2016. BPK, Pengelolaan Keuangan Negara dan Kesejahteraan Rakyat*.* Makalahyang disampaikan pada acara Kuliah Tamu di Universitas Negeri Jember

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. 2016. Peran BPK dalam Pemeriksaan Keuangan Negara untuk Kesejahteraan Rakyat. Makalah yang disampaikan pada Kuliah Tamu di Universitas Internasioanl Semen Indonesia.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. 2016. Peran BPK dalam Pemeriksaan Keuangan Negara untuk Kesejahteraan Rakyat. Makalah yang disampaikan pada di Institut Teknologi Sepuluh Nopember

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. 2015. BPK, Pengelolaan Keuangan Negara, dan Kesejahteraan Rakyat. Makalah yang disampaikan pada di Universitas Bung Hatta

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. 2015. BPK, Pengelolaan Keuangan Negara dan Kesejahteraan Rakyat. Makalah yang disampaikan pada di Universitas Nahdatul Ulama Surabaya

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. 2015. Transformasi Hasil Pemeriksaan BPK dalam Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat. Makalah yang disampaikan pada Forum Group Discussion di Pasuruan

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.

\_\_\_\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

\_\_\_\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

\_\_\_\_\_\_\_\_, Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara

Rai, I. G. A. (2008). Audit Kinerja Pada Sektor Publik Konsep Praktek Studi Kasus, Penerbit Salemba Empat.