

**PERLUNYA PRE-AUDIT (PENCEGAHAN) UNTUK MENGURANGI
TINGKAT KESALAHAN PENGANGGARAN/PENGELOLAAN SUATU
KEGIATAN PADA INSTANSI PEMERINTAHAN**

Sutrisno

Dosen DPK STIE Semarang

ABSTRAK

Pre Audit dilakukan pada penganggaran dan dibahas antara eksekutif (pemerintah/ pemerintah daerah) dengan legislatif (DPR/ DPRD). Pre Audit yang baik dan terukur serta profesional berfungsi mengurangi penyimpangan (fraud) dan atau dapat mencegah korupsi lembaga yang melakukan. Pre Audit harus independen dan kompeten yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan dibantu inspektorat jenderal/ lembaga pengawasan Non Departemen / Inspektorat wilayah untuk pemerintah daerah.

Hasil Pre Audit disampaikan obyek yang diperiksa, DPR/ DPD/ DPRD dan Badan Pemeriksa Keuangan RI sebagai Bahan Post Audit untuk general audit dengan memberikan pendapat auditor (opini) atas Laporan Keuangan Baik Pusat maupun Daerah.

Kata kunci : Pre Audit, Penganggaran, dan Opini atas laporan Keuangan.

PENDAHULUAN

LATAR BELAKANG MASALAH

Dalam perkembangannya, Pemerintah Indonesia saat ini sering dihadapkan pada kasus-kasus penyelewengan dana APBD/APBN, penggelembungan anggaran (mark – up), korupsi dan berbagai macam kasus pelanggaran yang dapat merugikan negara, potensi kerugian negara, dan kekurangan penerimaan negara. Kasus – kasus tersebut marak terjadi baik di pemerintah pusat maupun di tingkat daerah.

Pengawasan yang baik dan ketat mulai dari proses penganggaran sampai dengan pencairan dana, diperlukan penanganan lebih baik dibanding sebelumnya demi menekan atau mengeliminir minimal mengurangi tingkat pelanggaran/penyelewengan yang terjadi. Hal tersebut mulai berjalan untuk Anggaran Pendidikan pada Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan mengajukan Anggaran untuk melaksanakan Kurikulum 2013 sebesar Rp 2,4 triliun pengajuan tersebut disampaikan ke Komisi X DPR RI setelah dibahas di Panitia

Kerja (Panja) Kurikulum DPR dinilai terlalu besar sehingga belum disetujui untuk Anggaran tersebut. Anggaran tersebut ditelaah oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) agar capaian kinerja lebih terukur untuk output dan outcome pelaksanaan kurikulum akan dilaksanakan bertahap dan terbatas sehingga anggaran untuk pelaksanaan kurikulum 2013 sebesar Rp 829 miliar.

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Keuangan Negara, Laporan Pertanggungjawaban Keuangan Pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan (SAP) yaitu terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca dan Laporan Arus Kas disertai dengan Catatan Atas laporan Keuangan.

Pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan superioritas Negara telah membuat aparatur pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para professional. Oleh karena itu perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan.

DASAR HUKUM

1. UUD No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI
2. UUD No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. UUD No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
4. UUD Nomor 15 Tahun 2004, tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

RUANG LINGKUP

Adapun ruang lingkup pada pembahasan ini adalah sebagai berikut (mengacu pada UUD No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara):

1. Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
2. Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
3. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
4. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
5. Pengelolaan kas;

6. Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
7. Pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
8. Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
9. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
10. Penyelesaian kerugian negara/daerah;
11. Pengelolaan Badan Layanan Umum;
12. Perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

PERMASALAHAN

Permasalahan yang sering terjadi adalah lemahnya pengawasan pengelolaan keuangan Negara terutama pada saat kegiatan penganggaran suatu kegiatan, dimana pada saat itulah kewajaran nilai suatu kegiatan perlu diukur dan dinilai secara tepat dan benar. Namun kewajaran tersebut perlu dipertimbangkan dari berbagai aspek yang berhubungan dengan hal tersebut seperti harga pasar, fluktuasi harga, serta aspek-aspek yang lain yang perlu dikaji secara baik agar anggaran yang ditetapkan Negara tidak melenceng jauh dari standar harga yang semestinya. Pemerintah Pusat maupun Daerah semestinya selalu melihat dan mengikuti perkembangan harga barang dan jasa dengan melihat harga indeks, harga satuan umum, Analisis Standar Belanja (ASB) dan standar patokan harga yang lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan untuk menentukan berapa pagu anggaran yang tepat untuk kegiatan tersebut. Termasuk output dan outcome terukur agar kesejahteraan masyarakat (welfare state) dapat tercapai.

Adapun beberapa permasalahan yang sering terjadi adalah sebagai berikut:

1. Terjadinya Penggelembungan dana pada saat penganggaran suatu kegiatan (Mark – up) pada APBN/ APBD.
2. Kurangnya/lemahnya pengawasan intern oleh Inspektorat wilayah Provinsi/Kota/Kabupaten (pada Pemerintah Daerah) dan Inspektorat Jenderal (pada Pemerintah Pusat) dalam mengawasi penetapan Anggaran APBN/ APBD
3. Terdapatnya praktek Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) kepada pejabat maupun pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan dan penggunaan Keuangan Negara untuk kepentingan pribadi yang dapat merugikan Negara, potensi kerugian Negara, dan kekurangan penerimaan Negara.

4. Terlambatnya penanganan suatu masalah karena kurangnya tingkat pencegahan dari pihak-pihak yang berkaitan dengan pengawasan pengelolaan dan penggunaan keuangan Negara (APBN/ APBD).
5. Kurangnya waktu yang dibutuhkan dalam proses audit oleh BPK dimana sesuai dengan penjelasan Pasal 30 dan Pasal 31 Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menetapkan bahwa audit atas Laporan Keuangan Pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah Laporan Keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah.
6. Dalam proses pemeriksaan Laporan Keuangan, data yang dibutuhkan oleh BPK tidak setiap instansi Pemerintahan dapat menyajikan data secara tepat waktu dan komplit sesuai dengan data yang diminta BPK, bahkan waktu yang diberikan kepada BPK dalam melakukan pemeriksaan telah selesai, data yang diminta belum juga selesai/ diberikan kepada BPK oleh instansi yang diperiksa tersebut.

Contoh kasus :

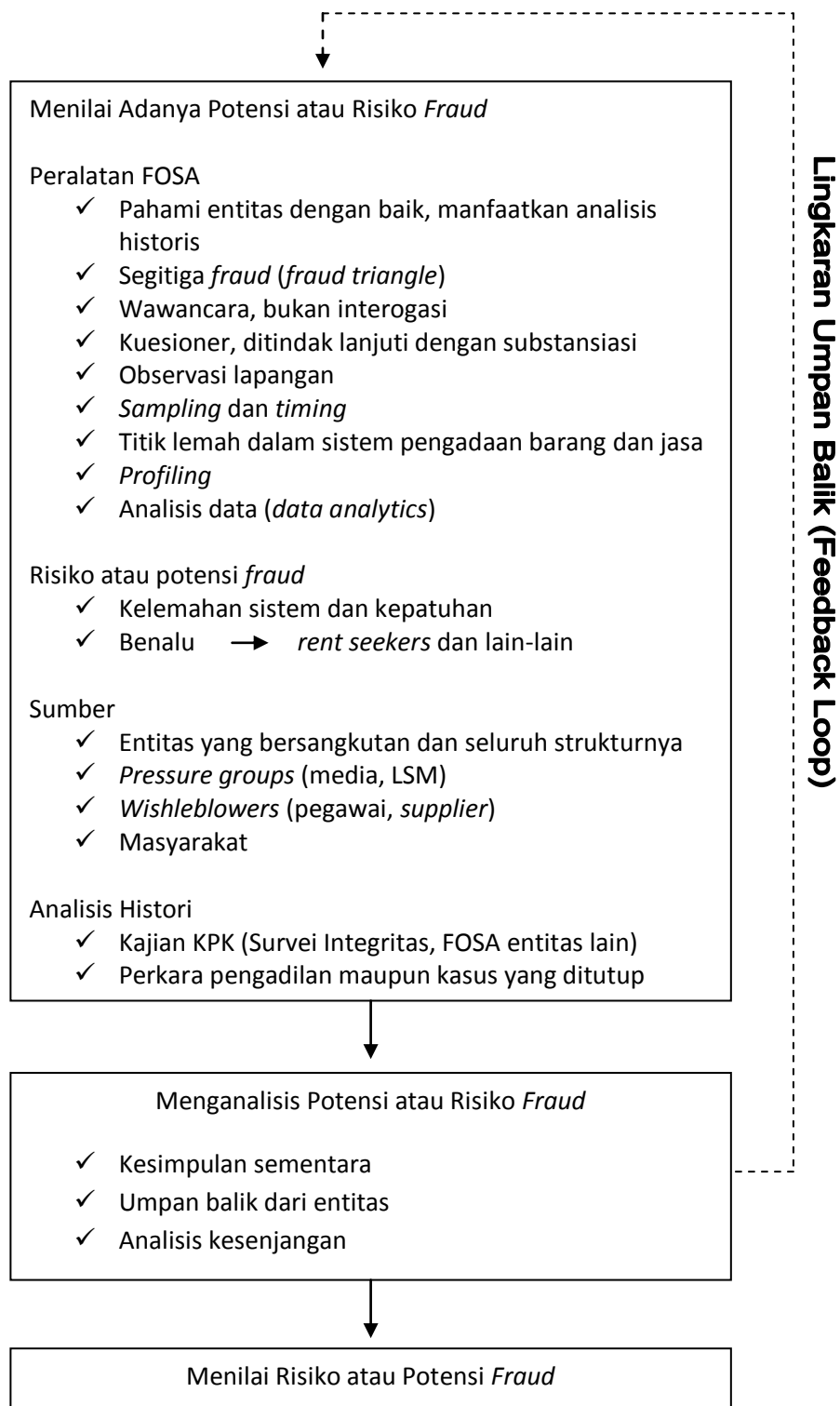
1. Kasus Simulator Kemudi, pada proses pelelangan PT. Citra Mandiri di Bekasi mengikuti pelelangan untuk simulator kemudi. Dalam lelang pengadaan Simulator Kemudi roda dua dan roda empat telah dipilih PT. Citra Mandiri Metalindo Abadi sebagai pemenang tender Simulator Kemudi tahun 2011. Inspektorat pengawasan di Korlantas Mabes POLRI melakukan pra audit untuk memeriksa kesiapan PT. Citra Mandiri. Tim yang beranggotakan lima polisi itu bekerja pada tanggal 7 – 9 maret 2011, tim inspektorat mempermasalahkan spesifikasi chassis Simulator Kemudi roda empat, harusnya pakai PVC bukan body mobil, tetapi pada kenyataannya diloloskan sebagai pemenang lelang.

Secara organisatoris pada saat lelang sudah diadakan pra audit oleh inspektorat, tetapi pada kenyataannya pra audit tersebut tidak terukur yaitu tidak dilakukan oleh instansi auditor, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dimana BPKP bukan auditor internal POLRI sehingga secara profesi lebih profesional dan independen dibanding internal organisasi yang mengadakan pelelangan. Dari kondisi ini dapat dilihat bahwa dengan dilakukannya pra audit belum tentu anggaran tersebut sesuai peruntukannya. Maka pra audit harus sesuai dengan kaidah dalam profesi auditor, sehingga hasil pra audit tersebut terukur bahwa anggaran tersebut tidak terjadi mark up atau potensi fraud (penyimpangan). Ini

sangat berbeda dengan anggaran kurikulum 2013 yaitu dari yang diajukan Rp. 2,4 triliun setelah di audit BPKP anggaran tersebut turun menjadi Rp. 829 milyar.

2. Kasus Hambalang, waktu Menteri Pemuda dan Olah Raga Adhyaksa Dault menganggarkan Rp.125 milyar, tetapi anggaran tersebut meningkat secara drastis menjadi Rp. 2,5 triliun. Kasus hambalang tidak pernah dilakukan pra audit dari BPKP sehingga besaran anggarannya internal Kementrian dengan komisi Olah Raga DPR sebagai mitra kerja Kementrian Pemuda dan Olah Raga. Dari sisi Akuntabilitas maka anggaran tersebut tidak Accountable karena tidak dilakukan pra audit oleh lembaga auditor yang kompeten. Pra audit berfungsi mengurangi resiko atas pelaksanaan anggaran, resiko tersebut adalah adanya kongkalikong yaitu kerja sama dalam arti negatif. Sehingga berpotensi adanya fraud (penyimpangan) dalam anggaran tersebut. Pra audit yang benar sudah memasukkan unsur accounting forensik yaitu unsur-unsur yang menyebabkan terjadinya penyimpangan.

Sistematika FOSA



Sumber : Referensi

PEMBAHASAN

1. Pada instansi pemerintahan Walaupun sudah diberikan opini bahkan opini tersebut unqualified (wajar tanpa pengecualian) bahwa obyek yang diperiksa belum tentu bebas dugaan korupsi, tidak menutup kemungkinan masih terdapat dugaan penyalahgunaan wewenang atau tindak Korupsi.
2. Dalam praktek Pemeriksaan Keuangan apabila tidak didukung dengan ketersediaan dan ketepatan data (yang disajikan belum tersaji secara keseluruhan/ tidak sesuai dengan transaksi yang terjadi) dalam jangka waktu 2 (dua) bulan tersebut maka, Laporan yang dihasilkan oleh BPK tersebut belum bisa disajikan secara tuntas. Maka Pre-Audit dalam hal ini diperlukan untuk mendukung BPK.
3. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI harus mengembangkan Audit Kinerja Baik di jajaran Eksekutif, Legislatif maupun Yudikatif agar kinerja dan reformasi pada instansi Pemerintahan terukur dan Rekomendasi BPK dapat dilaksanakan pada Instansi Pemerintah.
4. Audit dengan Tujuan Tertentu harus mampu memberikan Terobosan / jalan keluar atas isu-isu sentral, misalnya kenaikan Harga Bawang, Rencana Kenaikan BBM dan isu-isu lainnya yang berkembang di masyarakat Republik Indonesia termasuk pelayanan masyarakat Indonesia yang di Luar Negeri (contoh pelayanan Konsulat Jenderal RI yang ada di Jeddah) pelayanan terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang ada di Saudi Arabia, yaitu pengurusan Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP) yaitu Program Pengampunan (Amnesti) dari Pemerintah Arab Saudi.
5. BPK-RI perlu membentuk Tim-Khusus yang sewaktu-waktu dapat melaksanakan tujuannya pada saat terjadi keadaan Darurat baik Bencana atau keadaan Darurat lainnya agar hasil Auditnya lebih Valid.

PENANGANAN MASALAH

Masalah – masalah di atas perlu ditangani secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Adapun solusi yang perlu dilakukan diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Perlu dilakukannya Audit Dana Anggaran sebelum pekerjaan tersebut dilaksanakan. Sesuai dengan UUD Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 1

ditegaskan bahwa “*Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara*”. Hal tersebut juga mendukung untuk melakukan Pemeriksaan sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu pekerjaan.

2. Memberdayakan Inspektorat sebagai Badan Pengawas Intern Pemerintah Daerah dan Inspektorat Jenderal pada Pemerintah Pusat, dengan mengoptimalkan kinerjanya yaitu pengawasan penetapan anggaran yang baik dan tepat dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai supervisinya.
3. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai supervisi atas pemeriksaan yang telah dilakukan Badan Pengawas (Inspektorat) dalam pengelolaan keuangan Negara serta menindaklanjuti dan membenahi pengelolaannya sesuai dengan Sistem Pengendalian Intern (SPI), Standar Operating Procedure (SOP) dan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku.
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dapat melakukan Audit Investigasi apabila diperlukan sesuai dengan Pasal 13 yang berbunyi *Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.*
5. Pengoptimalan peran serta BPKP dalam membantu pengawasan dan pemeriksaan Laporan Keuangan Negara.
6. Percepatan Periode Laporan Keuangan dari 6 (enam) bulan sekali menjadi 4 (empat) atau 3 (tiga) bulan sekali setiap tahunnya sehingga Laporan Keuangan apabila terjadi penyimpangan/kesalahan dapat segera diketahui dan dilakukan penanganannya.
7. Penyusunan anggaran untuk membiayai Administrasi Proyek (AP) pada proyek/bagian proyek dilakukan standarisasi harga satuan yang dijadikan acuan bagi penyusunan anggaran. Harga satuan umum sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan R.I. Nomor : 501/KMK.02/2003 tentang Harga Satuan Umum Tahun Anggaran 2004 adalah satuan biaya standar dari komponen – komponen kegiatan yang penggunaannya bersifat lintas instansi dan wilayah serta dan digunakan dalam penyusunan dokumen anggaran.

Dalam hal terjadi perbedaan besaran Harga Umum dengan usulan biaya yang diajukan oleh Departemen/ Lembaga Pemerintah Non-Departemen/ Pemerintah Daerah, maka

usulan biaya tersebut dapat digunakan sepanjang perhitungan usulan biayanya dilakukan secara professional dan dapat dipertanggungjawabkan dengan menganut prinsip-prinsip efisien, bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan berdasarkan hasil survey dari instansi-instansi terkait.

8. Untuk menangani kurangnya waktu yang dibutuhkan BPK dalam melakukan pemeriksaan Laporan Keuangan adalah pada saat pelaksanaan pemeriksaan keuangan (audit) terlebih dahulu dilakukan Pre-Audit oleh Inspektorat dan Aparat Pengawasan Internal Pemerintahan sebelum dilakukan audit secara keseluruhan untuk meringankan beban kerja BPK.

PENUTUP

Adapun kesimpulan dari pembahasan masalah ini adalah:

1. Perlunya koordinasi dan pengawasan yang baik antara pihak-pihak yang terkait dalam hal penggunaan keuangan Negara demi keamanan, kelancaran dan stabilitas pengelolaan dan penggunaan Keuangan Negara.
2. Pengoptimalan kinerja dan peran serta Badan Pengawas dalam mengawasi pengelolaan dan penggunaan keuangan Negara perlu ditingkatkan.
3. Isu-isu sentral seharusnya ditindak lanjuti, misalnya kenaikan harga bawang, kenaikan harga daging sapi, rencana kenaikan BBM.
4. Adanya cek fisik dengan Bappenas / Bappeda agar usulan proyek sesuai peruntukannya dilapangan, misalnya gedung sekolah rusak yang sempat diberitakan di media, kerusakan jalan/ jembatan atau infrastruktur lainnya.
5. Cek fisik ke masyarakat, nelayan dan petani agar peran pemerintah lebih dekat dengan rakyat, bersama unsur auditor, parpol, LSM, tokoh masyarakat agar dapat diakomodir kondisi yang ada di masyarakat. Sehingga dapat ditentukan mana yang masuk daftar skala prioritas (DSP).
6. Jangan sampai terjadi anggaran untuk pelaksanaan pemilu/ pilkada/ pemilu nasional mulus tetapi perhatian terhadap rakyat/ masyarakat, nelayan, petani dan infrastruktur lainnya tidak mulus. Di media diberitakan banyak jalan berlubang ditanami pisang tetapi opini untuk Bina Marga unqualified.
7. BPK-RI sudah saatnya membentuk Tim-Khusus untuk Audit dengan Tujuan Tertentu yang sewaktu-waktu dapat ditugaskan sesuai keadaan di masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

1. BP.Cipta Jaya,2004,UUD R.I. Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Jakarta.
2. BP.Panca Usaha,2003,UUD R.I. Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Jakarta.
3. UUD No 15 Tahun 2006 tentang BPK
4. UUD Nomor 15 Tahun 2004, tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
5. Theodorus M. Tuanakotta, Akuntansi Forensik & Audit Investigatif Edisi 2, Salemba Empat Jakarta 2010.
6. Harian Tempo 9 dan 24 April serta 24 Mei 2013 .
7. Harian Suara Merdeka 24 Mei 2013 .