

BAGAIMANA BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK) MELAKUKAN AUDIT TERHADAP BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD)?

Donal Devi Amdanata
Program Pascasarjana Magister Manajemen, Universitas Lancang Kuning
Email: donaldev.mec@gmail.com

Abstrak

BPK merupakan salah satu Lembaga tinggi negara yang berfungsi melakukan pengawasan keuangan negara. Sedangkan BUMD merupakan perusahaan milik negara yang modalnya berasal dari kekayaan negara atau daerah yang dipisahkan. Kedua Lembaga tersebut sama-sama berafiliasi kepada negara. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana BPK melakukan pemeriksaan terhadap BUMD. Walaupun BUMD mendapatkan modal dari negara, akan tetapi BUMD tetap diposisikan sebagai perusahaan. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan audit terhadap BUMD adalah Kantor Akuntan Publik. Akah tetapi, dalam prakteknya, BPK tetap melakukan audit terhadap BUMD. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan analisa konten. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa BPK belum memiliki aturan yang baku untuk mengaudit BUMD.

Kata kunci: *BPK, Audit, BUMD*

HOW DOES BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK) AUDIT BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD)?

Abstract

BPK is one of the high state institutions whose function is to supervise state finances. Meanwhile, BUMD is a state-owned company whose capital comes from separated state or regional assets. Both institutions are affiliated with the state. This study aimed to find out how BPK examined BUMD. Although BUMD gets capital from the state, BUMD is still positioned as a company. The institution that has the authority to audit BUMD is the Public Accounting Firm. However, in practice, BPK still conducts audits of BUMD. The methodology used in this study is a qualitative method with content analysis. The results of this study indicate that BPK does not yet have standard rules for auditing BUMD.

Keywords: *BPK, Audit, BUMD*

PENDAHULUAN

Dwiputrianti (2011a) mengungkapkan bahwa reformasi yang dilakukan terhadap Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) juga meliputi objek audit. Dalam kesempatan lain, Dwiputrianti (2011b) menyatakan secara jelas perubahan-perubahan tersebut, salah satunya adalah BPK dapat melakukan audit terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Penelitian Dwiputrianti tersebut di dasarkan pada Undang-Undang (UU) No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Audit Keuangan Negara dan UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia.

Sudah banyak peneliti di Indonesia yang mengangkat tema reformasi BPK di Indonesia (Ariyanto & Jati, 2010; Dwiputrianti, 2011b; McLeod & Harun, 2014; Prabowo, Leung, & Guthrie, 2017; Probohudono, Hartanto, & Pratama, 2018), akan tetapi penelitian mereka hanya terfokus pada sektor publik, sementara itu, reformasi yang dilakukan terhadap BPK juga meliputi penambahan audit terhadap BUMD. BUMD adalah perusahaan yang sebagian atau seluruh modalnya berasal dari pemerintah daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, terdapat 2 (dua) bentuk BUMD, yaitu Perusahaan Umum Daerah (Perusda) dan Perseroan Daerah (Perseroda). Berdasarkan data dari Kemendagri (Ministry of Home Affairs of the Republic of Indonesia, 2014) terdapat 112 BUMD di Indonesia, termasuk didalamnya BUMD yang dibentuk oleh pemerintah kabupaten di seluruh Indonesia. Dan seluruh BUMD tersebut menjadi wewenang BPK untuk diperiksa.

Permasalahannya kemudian adalah bagaimana cara BPK melakukan audit terhadap BUMD tersebut. Prosedur audit seperti apa yang memungkinkan BPK melakukan audit terhadap entitas yang bukan lembaga negara? Padahal audit pada sektor publik sama sekali berbeda dengan sektor privat (Dittenhofer, 2001). Disinilah *gap* tersebut muncul. BPK adalah sebuah lembaga auditor negara yang berfungsi melakukan audit terhadap keuangan negara, sementara itu BUMD adalah sebuah perusahaan yang beroperasi layaknya perusahaan. Lembaga negara bertujuan untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat, sementara perusahaan bertujuan untuk mendapatkan keuntungan yang maksimal.

Untuk mendukung perubahan yang dialami oleh BPK tersebut, pemerintah telah mengeluarkan banyak regulasi. Akan tetapi, tidak ada regulasi yang mengatur bagaimana sebuah lembaga auditor negara melakukan audit terhadap perusahaan, yaitu BUMD. Padahal dalam kurun waktu dari tahun 2006 hingga 2018, sudah ratusan BUMD yang telah diaudit oleh BPK.

Pemeriksaan terhadap BUMD oleh auditor negara ini sebenarnya juga mengalami penolakan dari praktisi dan akademisi di Indonesia. Tercatat ada 2 (dua) pihak yang melakukan tuntutan untuk dilakukannya uji materi kepada Mahkamah Konstitusi (MK) Indonesia terhadap UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Salah satu tuntutan diajukan oleh *Center for Strategic Studies University of Indonesia* (CSSUI). Pusat kajian tersebut merasa bahwa auditor negara tidak perlu melakukan pemeriksaan terhadap BUMN atau BUMD, karena dana atau modal yang sudah diberikan oleh negara kepada perusahaan merupakan kekayaan yang sudah dipisahkan, dan dana tersebut tidak memiliki pertanggungjawaban lagi terhadap pemerintah.

Berbeda dengan CSSUI, Sri Adiningsi dan Swasono (tribunews, 2013) mengatakan bahwa auditor negara tetap diperlukan untuk melakukan audit terhadap BUMN dan BUMD,

karena BUMN dan BUMD merupakan aset negara, dan audit yang dilakukan oleh auditor negara merupakan bentuk pengawasan oleh negara yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja BUMN dan BUMD.

Adanya kepastian hukum terhadap keabsahan bahwa BPK boleh mengaudit BUMD, semakin memperjelas dan memperkuat BPK dalam menjalankan fungsi tersebut. Akan tetapi, ketetapan tersebut tidak serta merta jurang yang tercipta antara lembaga audit negara dengan perusahaan yang bergerak di bidang swasta. Prosedur audit seperti apakah yang digunakan oleh BPK untuk mengaudit BUMD?

KAJIAN TEORI

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Auditor negara (Schwartz, 1999; Colquhoun, 2013) atau dalam beberapa literatur juga disebut sebagai auditor pemerintah (Radcliffe, 2008; Pearson, 2014) atau auditor publik sektor (Loke, Ismail, & Fatima, 2016) adalah auditor yang bertugas melakukan audit atas keuangan pada instansi-instansi pemerintah. Audit yang biasa dilakukan oleh auditor negara adalah audit pada sektor publik.

Menurut Bastian (2001) audit sektor publik adalah kegiatan yang ditujukan entitas yang menyediakan pelayanan dan penyediaan barang yang pembiayaannya berasal dari penerimaan pajak dan penerimaan negara lainnya dengan tujuan untuk membandingkan antara kondisi yang ditemukan dan kriteria yang ditetapkan. Pada kesempatan lain, Loke et al. (2016) mengatakan bahwa auditor publik diharuskan untuk memastikan bahwa uang publik telah dijaga, digunakan, dan dicatat dengan benar. Selanjutnya, kegiatan yang berwenang harus dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif.

Lee, Su, Tsai, Lu, & Dong (2016) mengatakan auditor negara berwenang mengawasi pelaksanaan anggaran pemerintah dan mengevaluasi penggunaan sumber daya administratif yang sah untuk memastikan pendanaan digunakan secara bijaksana, ekonomis, dan efektif. Dalam prakteknya, selain memeriksa catatan keuangan yang ada, otoritas audit pemerintah juga harus memaksimalkan penggunaan sumber daya, dengan memastikan bahwa unit administrasi, departemen, dan bagian dari cabang eksekutif mencapai tujuan yang diinginkan secara ekonomis dan efisien.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

BUMD berperan mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik dalam bentuk deviden atau pajak (Amdanata, Yusriadi, Mansor, & Nuzilah, 2019). Tantangan meningkatkan PAD salah satunya dapat dijawab dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD kepada daerah. Akan tetapi, ternyata tidak semua BUMD dapat mewujudkan visi mulia tersebut. Beberapa penelitian berkaitan dengan BUMD menunjukkan bahwa BUMD lemah dalam penerapan tata kelola perusahaan yang baik (Amdanata & Mansor, 2016; Holida & Suryadi, 2012; Santosa, 2011).

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Hubungan antara auditor negara dan perusahaan milik negara telah menarik perhatian beberapa peneliti untuk mengkaji masalah tersebut. Tang, Chow, & Lau (1999) melakukan kajian di China. Namun mereka mengkaji secara historical, yaitu pada masa China masih menerapkan ekonomi tertutup. Penelitian serupa juga dilakukan oleh Nhi, Minh, Hung, & Huy (2013) di Vietnam. Mereka mengkaji hubungan tersebut dengan menggunakan metode kualitatif.

Selanjutnya, sebuah penelitian yang dilakukan oleh Amdanata & Mansor (2020) yang membuktikan bahwa pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terhadap BUMD menunjukkan hasil yang positif dan signifikan. Namun demikian, penelitian-penelitian tersebut tidak secara tegas mengungkapkan bagaimana auditor negara melakukan pemeriksaan terhadap perusahaan milik negara.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan analisa konten. Analisa konten adalah analisis isi makalah yang dilakukan untuk memberikan informasi yang lebih mendalam tentang studi yang dilakukan (Esen, Bellibas, & Gumus, 2018) atau terhadap isi suatu informasi tertulis (Sitasari, 2022). Penelitian ini akan menelaah regulasi yang berkaitan dengan BPK dan BUMD. Dasar apakah yang digunakan oleh BPK sebagai auditor negara dalam melakukan audit terhadap BUMD sebagai perusahaan swasta. Adapun regulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
2. Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
3. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
4. Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia.
5. Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.
6. Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.
7. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.
8. Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD.
9. Standar Pemeriksaan Keuangan Negara Tahun 2007 (SPKN 2007).
10. Standar Pemeriksaan Keuangan Negara Tahun 2017 (SPKN 2017).

Dalam kata sambutannya, Ketua BPK, DR Harry Azhar Aziz (2017) dalam perkembangan terkini, BPK telah menyelesaikan standar audit keuangan negara yang sesuai dengan wewenang terbaru yang dimiliki oleh BPK. Standar tersebut juga telah mengadopsi standar audit yang ditetapkan oleh organisasi audit internasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Permasalahan yang paling dominan dihadapi oleh BUMD di lapangan adalah terkait dengan masih belum sinkronnya regulasi yang ada pada saat ini yang berkaitan dengan BUMD, termasuk didalamnya mengenai definisi kekayaan BUMD yang dipersepsikan sama dengan

kekayaan negara. Salah satu bentuk tidak sinkronnya adalah pada pasal 7 huruf b PP No.54 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa maksud dan tujuan didirikannya BUMD, antara lain adalah untuk memperoleh laba. Oleh karena itu, untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut, BUMD melakukan kegiatan usaha yang pasti akan selalu melekat risiko usaha.

Sementara itu, jika dirujuk pada pasal 2 huruf g dan huruf i UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, definisi keuangan negara mencakup antara lain kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Dalam hal ini BUMD adalah termasuk dalam kategori kekayaan negara. Dampaknya terhadap BUMD adalah, BUMD akan kesulitan dalam melakukan operasional perusahaan untuk mencapai tujuannya, sebab penggunaan kekayaan BUMD yang juga merupakan kekayaan negara harus berdasarkan regulasi-regulasi yang dikeluarkan oleh negara.

Perdebatan antara bolehnya BPK mengaudit BUMD sudah terjadi sejak lama. Perdebatan itu sendiri bermula dari rancunya hukum yang digunakan untuk melakukan audit terhadap BUMN/BUMD. Dalam SPKN 2017, lingkup pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pengelolaan meliputi seluruh kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Tanggung jawab adalah kewajiban untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Dalam SPKN tersebut juga dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan 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.

Salah satu wujud dari keuangan negara adalah kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah. Dalam konteks inilah negara memperbolehkan BPK untuk melakukan audit terhadap BUMD. Hal ini juga dipertegas dalam UU No. 15 Tahun 2006 Tentang BPK pasal 6 ayat 1 yaitu BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BUMD. Supaya BPK dapat menjalankan tugasnya tersebut, BPK dapat meminta keterangan dan/atau dokumen dan menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK, serta melakukan pemeriksaan di kantor BUMD yang bersangkutan.

Dalam SPKN 2007 dan SPKN 2017, sama sekali tidak ada pernyataan yang mengatakan perbedaan prosedur pemeriksaan antara sektor publik dan perusahaan daerah atau BUMD. Hal ini berarti auditor BPK selama ini menggunakan prosedur SPKN 2017 (atau dahulunya SPKN 2006) yang biasanya digunakan untuk sektor publik dan tetap digunakan ketika mengaudit BUMD. Sebagai auditor negara, auditor BPK menggunakan regulasi dari pemerintah dalam setiap melakukan aktivitas audit mereka, oleh sebab itu auditor BPK tidak menggunakan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP). SPAP adalah kodifikasi berbagai pernyataan standar teknis yang merupakan panduan dalam memberikan jasa bagi akuntan publik di Indonesia. Salah satu standar tersebut adalah standar auditing, yaitu sepuluh standar yang terdiri dari standar umum, standar pekerjaan lapangan, dan standar pelaporan beserta interpretasinya.

Jika dalam UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK terdapat pasal yang mengatakan bahwa BPK dapat memeriksa BUMD, akan tetapi dalam PP No. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD tidak ada secara spesifik bahwa BUMD juga harus di audit oleh auditor negara, kecuali oleh auditor

independen. Hal ini secara tidak langsung memang pemerintah belum menyiapkan regulasi yang mengatur hubungan antara auditor negara dengan BUMD.

KESIMPULAN

Lembaga negara seperti BPK bekerja sesuai dengan ketentuan undang-undang dan ketentuan yang berlaku. Sedangkan BUMD bekerja selayaknya perusahaan yang mengejar profit. Berdasarkan pembahasan diatas, BPK tidak memiliki perangkat aturan yang baku untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMD. Akan tetapi, kebanyakan BUMD saat ini masih mengandalkan setoran modal dari APBD dalam operasional perusahaan, sehingga menuntut adanya wujud pengawasan dari pemilik modal. Seharusnya, audit dari Kantor Akuntan Publik (KAP) sudah cukup memadai untuk mengetahui informasi keuangan yang dikelola oleh BUMD. Akan tetapi, jika pemerintah masih tetap berkeinginan untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMD melalui BPK, maka pemerintah harus menyiapkan perangkat peraturan yang mengatur audit tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Amdanata, D. D., & Mansor, N. (2016). Perbandingan Penerapan Good Corporate Governance pada BUMD Provinsi Riau dengan BUMD DKI Jakarta (Perbandingan dengan PT. Pembangunan Jaya Ancol). In *1st CELSciTech 2016* (Vol. 1). Pekanbaru, Riau, Indonesia: Universitas Muhammadiyah Riau.
- Amdanata, D. D., & Mansor, N. (2020). Performance of Regional Government-Linked Companies in Indonesia: The Influence of State Audit Board and Regulations. *Jurnal Pengurusan*, 58.
- Amdanata, D. D., Yusriadi, Mansor, N., & Nuzilah, N. (2019). Implementasi Asas Transparansi Good Corporate Governance pada BUMD di Indonesia. *Inovbiz: Jurnal Inovasi Bisnis*, 7, 154–161.
- Ariyanto, D., & Jati, A. (2010). Pengaruh independensi, kompetensi, dan sensitivitas etika profesi terhadap produktivitas kerja auditor eksternal. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Dan Bisnis*, 5(2).
- Bastian, I. (2001). *Akuntansi Sektor Publik Indonesia* (1st ed.). Yogyakarta: Pusat Pengembangan Akuntansi, Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada.
- Colquhoun, P. (2013). Political and Organizational Legitimacy of Public Sector Auditing in New Zealand Local Government. *Accounting History*, 18(4), 473–489. <https://doi.org/10.1177/1032373213505798>
- Dittenhofer, M. (2001). Performance Auditing in Governments. *Managerial Auditing Journal*, 16(8), 438–442.
- Dwiputrianti, S. (2011a). *Effectiveness of Public Sector Audit Reports in Indonesia (Preceding and Following Audit Reform)*. (Unpublished Phd Thesis). The Australian National University.
- Dwiputrianti, S. (2011b). Scope of Auditing on the Quality of Content in the Indonesian

- External Public Sector Auditing Reports. *International Review of Public Administration*, 16(3), 133–149. <https://doi.org/10.1080/12294659.2011.10805211>
- Esen, M., Bellibas, M. S., & Gumus, S. (2018). The Evolution of Leadership Research in Higher Education for Two Decades (1995-2014): A Bibliometric and Content Analysis. *International Journal of Leadership in Education*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/13603124.2018.1508753>
- Holida, F., & Suryadi, H. (2012). Pengaruh Good Corporate Governance Terhadap Kinerja Perusahaan. *Jurnal Demokrasi & Otonomi Daerah*, 10(1), 1–26.
- Lee, S.-C., Su, J.-M., Tsai, S.-B., Lu, T.-L., & Dong, W. (2016). A Comprehensive Survey of Government Auditors' Self-Efficacy and Professional Development for Improving Audit Quality. *SpringerPlus*, 5(1), 1263. <https://doi.org/10.1186/s40064-016-2903-0>
- Loke, C. H., Ismail, S., & Fatima, A. H. (2016). The Perception of Public Sector Auditors on Performance Audit in Malaysia: an Exploratory study. *Asian Review of Accounting*, 24(1), 90–104. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1108/13217341311316959>
- McLeod, R. H., & Harun, H. (2014). Public Sector Accounting Reform at Local Government Level in Indonesia. *Financial Accountability and Management*, 30(2), 238–258. <https://doi.org/10.1111/faam.12035>
- Ministry of Home Affairs of the Republic of Indonesia. (2014). Regional Government-Linked Companies (Badan Usaha Milik Daerah). Retrieved January 1, 2018, from <http://keuda.kemendagri.go.id/datin/index/2/2014>
- Nhi, V. Van, Minh, M. T. H., Hung, N. X., & Huy, P. Q. (2013). The Value and Benefits of State Audit for State Economic Groups (SEG) and Conglomerates - The Case of Vietnam. *Journal of US - China Public Administration*, 10(3), 294–302.
- Pearson, D. (2014). Significant Reforms in Public Sector Audit – Staying Relevant in Times of Change and Challenge. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 10(1), 150–161. <https://doi.org/10.1108/JAOC-06-2013-0054>
- Prabowo, T. J. W., Leung, P., & Guthrie, J. (2017). Reforms in Public Sector Accounting and Budgeting in Indonesia (2003-2015): Confusions in Implementation. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 29(1), 104–137.
- Probohudono, A. N., Hartanto, R., & Pratama, R. P. (2018). Determinants of Settlement Audit Recommendation of the Audit Board of the Republic of Indonesia. *Public Sector Performance Management*, 4(2), 169–189. <https://doi.org/10.1504/IJPSPM.2018.090736>
- Radcliffe, V. S. (2008). Public secrecy in auditing: What government auditors cannot know. *Critical Perspectives on Accounting*, 19(1), 99–126. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2006.07.004>
- Santosa, D. B. (2011). Kebijakan Optimalisasi Peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Jawa Timur. *Jurnal Aplikasi Manajemen*, 9(2), 525–534.
- Schwartz, R. (1999). Coping with the Effectiveness Dilemma: Strategies Adopted by State Auditors. *International Review of Administrative Sciences*, 65(4), 511–526. <https://doi.org/10.1177/0020852399654006>

- Sitasari, N. W. (2022). Mengenal Analisa Konten dan Analisa Tematik Dalam Penelitian Kualitatif. *Forum Ilmiah*, 19(1), 77–84.
- Tang, Q., Chow, C. W., & Lau, A. (1999). Auditing of State-Owned Enterprises in China: Historic Development, Current Practice and Emerging Issues. *The International Journal of Accounting*, 34(2), 173–187.