

**PENGUMUMAN HASIL AUDIT BADAN PEMERIKSA KEUANGAN  
TERHADAP BANK INDONESIA SEBAGAI UPAYA UNTUK MELAKUKAN  
TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS BANK INDONESIA  
(SUATU TINJAUAN DARI SISI AUDIT)**

Oleh :  
**Barbara Gunawan**

***Abstrak***

*Peralihan dari orde baru ke orde reformasi berimplikasi pada tuntutan untuk melakukan perbaikan fundamental di segala bidang dan institusi pemerintahan, termasuk Bank Indonesia (BI). BI sebagai bank sentral yang selama orde baru memiliki kesan tertutup dan selalu dipandang berhasil dalam menjalankan fungsinya, kini mendapat tuntutan gencar untuk melakukan upaya keterbukaan dan dipertanyakan akuntabilitasnya. Salah satu perwujudan akuntabilitas BI adalah dilakukannya audit terhadap BI oleh auditor independen dan mengumumkan hasilnya pada masyarakat luas. Artikel ini bertujuan untuk memberikan tinjauan terhadap kinerja BI, khususnya pengumuman hasil audit BPK, dari sisi audit.*

***Keyword: audit, general audit, audit opinion, capital flight.***

**Pendahuluan**

Pada era orde baru dan orde reformasi, kinerja Bank Indonesia (BI) selalu mendapat kesan yang baik. Hal ini diperkuat dengan hasil audit yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Hasil audit yang dilakukan oleh BPKP selalu memberikan opini wajar tanpa syarat (*unqualified opinion*) atas laporan keuangan BI, padahal sebenarnya banyak sekali kejadian-kejadian yang sesungguhnya oleh banyak kalangan dinilai sebagai suatu kegagalan, misalnya beberapa kebijakan BI yang menurut para pengamat ekonomi khususnya disinyalir hanya untuk memenuhi kepentingan kelompok-kelompok tertentu.

Selama ini ada banyak kalangan yang menuntut agar BI diaudit oleh auditor yang benar-benar independen. Pendapat ini secara tidak langsung menyampaikan pesan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan BPKP yang selama ini mengaudit BI sudah tidak diinginkan lagi untuk mengaudit BI. Pendapat ini bisa dimengerti sebab BPKP dan BPK merupakan instansi pemerintah yang notabene dalam melakukan pekerjaannya disinyalir terdapat intervensi dari pihak pemerintah. Sementara menurut Undang-Undang No. 23/1999 tentang Bank Indonesia disebutkan bahwa kewenangan untuk memeriksa laporan keuangan BI dilakukan oleh BPK. Menurut Adrian Panggabean dari *United Nation Development Program* (UNDP), audit yang dilakukan oleh BPKP

selama ini lebih kepada hal-hal yang bersifat prosedural dan finansial sehingga masyarakat tidak pernah tahu apakah yang dilakukan oleh BI selama ini sudah efisien atau belum.

Tuntutan audit terhadap BI oleh auditor independen juga diusulkan oleh IMF. Dengan demikian BI dituntut untuk bertindak secara lebih profesional dan transparan. Oleh karena itu pemerintah tidak punya pilihan lain selain auditor yang independen dan *capable* yang akan melakukan audit terhadap BI. Hal ini perlu dilakukan untuk membersihkan BI sebagai sarang penyamun.

Sudah waktunya bagi BI untuk mempublikasikan neracanya sehingga masyarakat dapat mengetahui kondisi keuangan BI. Dengan publikasi berarti ada keterbukaan terhadap keuangan negara. Sehingga audit terhadap BI bukan suatu hal yang istimewa, tindakan itu harus dianggap sebagai suatu kewajiban yang merupakan bagian dari keterbukaan sepanjang tidak ada intervensi politik (Ahmadi Hadibroto, Juli 1999). Banyak kalangan yang mengharapkan agar BI maupun lembaga pemerintah lainnya mempublikasikan neraca mereka, sebab hal ini akan dapat menjamin transparansi penggunaan keuangan negara. Selama ini BI belum pernah mempublikasikan neracanya dari tahun ke tahun sehingga informasi yang diterima masyarakat tentang keuangan BI hanya sebatas realisasi *budget* semata. Akibat dari tindakan ini maka terjadi berbagai kebocoran.

Jika audit terhadap BI dilakukan untuk tujuan masa yang akan datang maka tindakan itu diharapkan untuk membuat BI lebih transparan sehingga audit tersebut merupakan suatu pengalihan dari BI lama menuju pada BI baru yang lebih transparan. Sehingga BI bisa mengemban misi dan tujuan yang sesuai dengan undang undang yakni mengelola kebijakan moneter yang bisa dipertanggungjawabkan.

BI sebagai bank sentral harus diaudit oleh sebuah lembaga independen sebab salah satu penyebab terjadinya krisis serta ambruknya perbankan nasional diakibatkan oleh lemahnya supervisi bank sentral. Pemerintah sekarang rupanya tanggap dengan keinginan masyarakat untuk menjadikan BI sebagai lembaga yang independen dan transparan. Hal itu tercermin dengan munculnya Undang-Undang no. 23/1999 tentang BI. Pada pasal lima undang-undang BI 85 telah menyebutkan bahwa BI wajib menyampaikan laporan kepada masyarakat melalui media massa setiap awal tahun. BI juga diwajibkan untuk menyampaikan laporan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPR setiap tiga bulan. Undang-undang tersebut juga menyebutkan bahwa BPK dapat melakukan pemeriksaan khusus atas permintaan DPR.

Sejak BI ditetapkan menjadi lembaga independen dengan keluarnya UU no. 23/1999 maka muncul pula berbagai desakan untuk mengaudit BI dan mendesak agar hasil audit yang dilakukan terhadap BI tidak lagi hanya sekedar formalitas belaka. Seiring dengan bergulirnya reformasi di segala bidang ditambah dengan terkuaknya skandal-skandal yang melibatkan BI, maka BPK kemudian melakukan *general audit* atas neraca BI.

Upaya mengaudit BI, selain sebagai bagian dari peningkatan akuntabilitas bank sentral kepada masyarakat, juga merupakan bagian dari proses penutupan neraca BI. Sesuai UU 23 Tahun 1999 tentang BI, modal bank sentral adalah 2 triliun rupiah. Artinya BI perlu menutup neraca terlebih dahulu untuk mengimplementasikan neraca baru dengan modal disetor Rp 2 triliun yang direncanakan mulai tahun 2000. Audit BI juga dilakukan agar BI senantiasa berbenah melakukan berbagai langkah yang agresif menuju

pengawasan perbankan yang komprehensif sesuai dengan standar perbankan internasional.

Sejak RUU tentang BI disetujui DPR RI untuk disahkan menjadi UU no. 23/1999 tentang BI pada 16 April 1999 dan kemudian disahkan pemerintah orde reformasi pada 17 Mei 1999, pemerintah merasa perlu untuk mengetahui posisi neraca BI per 16 April 1999. Dengan diketahuinya hal itu, maka selanjutnya dapat ditentukan tanggung jawab masing-masing pihak, baik pemerintah maupun BI, sebelum dan sesudah tanggal tersebut.

Lahirnya UU No. 23/1999 tersebut memaksa pemerintah harus melakukan perhitungan dengan BI mengenai besarnya jumlah dana deposito milik masyarakat dan deposito antar bank berikut bunganya yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Karena bukan sesuatu yang mustahil pada periode peralihan yang kritis, saat *cut off* harus dilakukan antara sebelum tanggal 16 April 1999 dan 17 April 1999, banyak terjadi hal-hal yang dapat merugikan negara dan akhirnya akan menjadi beban masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah merasa perlu untuk melakukan audit terhadap laporan keuangan BI per 16 April 1999 guna memastikan besarnya jumlah dana deposito milik masyarakat dan deposito antar bank yang dijamin oleh pemerintah per tanggal 16 April 1999.

### Opini Auditor

Kell (1992) menuliskan ada empat tipe opini yang diberikan oleh auditor, yaitu *unqualified opinion*, *qualified opinion*, *adverse opinion* dan *disclaimer of opinion*. Sedangkan menurut Bambang Sudibyo (1999) ada empat opini hasil audit, yaitu *clean opinion*, *qualified opinion*, *adverse opinion* dan *no opinion* atau *disclaimer*.

Munawir (1995) mengatakan ada empat opini auditor sesuai dengan opini yang disampaikan oleh Kell dan Bambang Sudibyo ditambah satu opini lagi yaitu Pendapat Sepotong-sepotong (*Piecemeal Opinion*). Berikut ini adalah kelima opini tersebut:

1. Wajar Tanpa Syarat (*Unqualified Opinion*)

Pendapat ini hanya dapat diberikan jika auditor berpendapat bahwa berdasarkan audit yang sesuai dengan standar auditing, penyajian laporan keuangan adalah sesuai dengan *Generally Accepted Accounting Principles (GAAP)* atau prinsip akuntansi yang berlaku umum (Prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia adalah Standar Akuntansi Keuangan), tidak terjadi perubahan dalam penerapan prinsip akuntansi (konsisten) dan mengandung penjelasan-penjelasan atau pengungkapan yang memadai sehingga tidak menyesatkan pemakainya, serta tidak terdapat ketidakpastian yang luar biasa (*material*).

2. Wajar dengan Pengecualian (*Qualified Opinion*)

Pendapat ini diberikan apabila auditor menaruh keberatan atau pengecualian yang bersangkutan dengan kewajaran penyajian laporan keuangan, atau dalam keadaan bahwa laporan keuangan tersebut secara keseluruhan adalah wajar kecuali untuk hal-hal tertentu yang karena akibat faktor-faktor tertentu yang menyebabkan kualifikasi pendapat (ada satu atau lebih rekening yang tidak wajar). Kualifikasi pendapat terjadi karena hal-hal berikut:

a. Adanya pembatasan lingkup audit

b. Ketidaksesuaian dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum pada pos-pos tertentu

- c. Perbedaan pendapat antara auditor dengan klien yang dalam hal ini auditor berpendapat atau merasa bahwa perlu dibuat penyesuaian tetapi klien menolak
  - d. Adanya ketidakpastian yang tidak dapat diperhitungkan
3. Tidak Setuju (*Adverse Opinion*)  
 Adalah suatu pendapat bahwa laporan keuangan tidak menyajikan secara wajar keadaan keuangan dan hasil operasi seperti yang disyaratkan dalam prinsip akuntansi yang berlaku umum. Hal ini diberikan oleh auditor karena pengecualian atau kualifikasi terhadap kewajaran penyajian bersifat demikian materialnya (terdapat banyak rekening yang tidak wajar).
4. Penolakan Pemberian Pendapat (*Disclaimer of Opinion*)  
 Penolakan pemberian pendapat berarti bahwa laporan audit tidak memuat pendapat auditor. Laporan audit semacam ini dapat diterbitkan apabila:
- a. Auditor tidak dapat meyakinkan diri atau ragu akan kewajaran laporan keuangan. Pengendalian intern sangat jelek sehingga auditor tidak dapat meyakinkan diri akan reliabilitas data dan bukti, dengan kata lain bahwa bukti yang cukup dan kompeten tidak dapat diperoleh selama melaksanakan audit.
  - b. Auditor tidak mengaudit sehingga tidak mempunyai dasar untuk memberikan pendapat. Auditor hanya sebagai penyusun laporan keuangan dan bukannya melakukan audit laporan keuangan.
  - c. Auditor berkedudukan tidak independen terhadap pihak yang diauditnya.
  - d. Adanya ketidakpastian yang luar biasa yang sangat mempengaruhi kewajaran laporan keuangan.
5. Pendapat Sepotong-sepotong (*Piecemeal Opinion*)  
 Auditor dapat memberikan pendapat sepotong-sepotong hanya menurut hematnya luas dan hasil-hasil auditnya memberikan kesimpulan bahwa laporan keuangan yang diaudit secara keseluruhan adalah tidak wajar atau auditor menolak memberikan pendapat. Jadi pendapat sepotong-sepotong dapat diberikan hanya jika disertai penolakan pendapat atau pendapat tidak setuju mengenai laporan keuangan sebagai keseluruhan. Dengan demikian pendapat sepotong-sepotong ini bukan merupakan jenis pendapat yang kelima tetapi hanya suatu cara mengungkapkan pendapat “tidak setuju atau menolak memberikan pendapat” dengan uraian tambahan atau pendapat terhadap masing-masing rekening. Pendapat terhadap masing-masing rekening tidak boleh mengaburkan pendapat terhadap laporan keuangan secara keseluruhan. Pendapat sepotong-sepotong ini tidak direkomendasikan untuk digunakan oleh Ikatan Akuntan Indonesia.

### **Audit Bank Indonesia**

Sejak terjadinya krisis ekonomi dan politik pada pertengahan tahun 1997, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan dibidang moneter, diantaranya adalah tentang penjaminan deposito yang dimaksudkan agar masyarakat percaya dengan lembaga perbankan sehingga masyarakat tidak mencairkan depositonya secara besar-besaran yang dapat mengakibatkan bank menjadi bangkrut.

Dalam UU No. 23/1999 dinyatakan bahwa BI adalah lembaga yang independen, bebas dari campur tangan pemerintah atau pihak pihak lain. Namun demikian BI masih

memiliki tugas untuk mengatur dan mengawasi bank di Indonesia (sampai lembaga pengawasan bank terbentuk). Mengingat bahwa BI masih mempunyai tugas mengatur dan mengawasi perbankan maka tentunya diharapkan BI dapat berkaca dari pengalaman selama ini agar tugas yang diembannya dapat dilakukan dengan optimal sehingga kerugian depositan dapat diminimalkan (Sri Adiningsih, 1999).

Undang-undang No. 23/1999 Bab X pasal 61 ayat 2 dan 3 menyatakan bahwa kewenangan melakukan audit terhadap BI ada ditangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan hasil pemeriksaan akan disampaikan kepada DPR RI. Dalam rangka melaksanakan penugasan audit, BPK dibantu Kantor Akuntan Publik (KAP) Siddharta, Siddharta & Harsono sebagai konsultan untuk mendampingi BPK mengaudit neraca awal BI. BPK bersama Siddharta melakukan *general audit* selama dua bulan (September-Oktober 1999) untuk melihat semua pos harta dan kewajiban Bank Indonesia, setelah lembaga tersebut dinyatakan independen per 17 Mei 1999.

Sesuai UU Bank Sentral, yang berhak melakukan audit Bank Indonesia adalah BPK. Lembaga tinggi ini dalam melaksanakan tugasnya dapat meminta bantuan kantor akuntan publik yang mempunyai reputasi internasional. Penunjukan konsultan BPK diikuti lima KAP besar (anggota *the big five*), yaitu Prasetio Utomo & Co; Hans Tuanakotta dan Mustofa; Siddharta, Siddharta & Harsono; Sarwoko, Sanjaya dan Hanadi; dan hadi Susanto dan Rekan. Dalam melakukan audit BI, BPK menurunkan 40 auditor sedangkan Siddharta menurunkan 10 orang. Mereka mulai masuk ke BI awal September.

### **Kontroversi Menjelang Pengumuman Audit BPK Terhadap BI**

Menjelang diumumkannya hasil audit BPK terhadap BI, disinyalir ada usaha-usaha dari pihak direksi untuk menghambat dan membatalkan pengumuman hasil audit tersebut secara terbuka di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Namun karena rakyat sudah bertekad menginginkan reformasi dan keterbukaan, mau tidak mau laporan audit BI harus di buka.

Adalah Kwiek Kian Gie (Menko Ekuin) yang mengatakan bahwa hasil audit BPK terhadap BI akan sangat mengejutkan. Sementara Fuad Bawazier (Mantan Menteri Keuangan) mengatakan bahwa kehendak rakyat untuk mengetahui hasil audit yang sebenarnya menyangkut kinerja dan kondisi finansial BI tak dapat lagi dihalang-halangi, tidak ada yang dapat menghambat pengumuman hasil audit BPK terhadap BI.

Prof. Dr. Emil Salim (Ketua Dewan Ekonomi Nasional) juga sependapat bahwa hasil audit BI harus dibuka untuk umum. Dengan cara ini masyarakat akan mengetahui borok yang terjadi di bank sentral. Tidak berbeda dengan Emil Salim, Deputy Senior Gubernur Bank Indonesia Anwar Nasution juga mendukung gagasan agar hasil audit terhadap BI diungkap di DPR. Anwar mengatakan bahwa tidak ada masalah jika hasil audit BI dilaporkan ke DPR untuk kemudian dibuka untuk umum. Pada bagian lain Sri Mulyani Indrawati (Dosen UI) melihat sejauh ini bank sentral belum mampu bersikap transparan meski telah menggunakan perangkat UU No. 23/1999. Sri Mulyani juga melihat bahwa tak tertutup kemungkinan dibukanya hasil audit itu akan menimbulkan goncangan, kepanikan, turunnya kredibilitas terhadap obligasi pemerintah.

Berkaitan audit BPK terhadap BI telah beredar isu tentang opini audit dari laporan keuangan. Isu yang beredar menyebutkan bahwa berdasarkan beberapa indikator masa

lalu KPMG sebagai konsultan audit profesional kelas dunia memberikan saran kepada auditor-auditor BPK agar memberikan *disclaimer of opinion* terhadap laporan keuangan BI per 16 April 1999, namun ternyata terdapat isu pula yang mengatakan bahwa terjadi tawar menawar opini yang akan diberikan kepada BI.

### Hasil Audit BPK Terhadap BI

Meski sempat terjadi tawar menawar opini antara BPK dan KPMG, ternyata hasil audit ini adalah harga mati, sehingga opini *disclaimer* harus diterima BI dengan lapang dada. Karena berdasarkan hasil pemeriksaan, hanya *disclaimer* yang pantas diberikan, meski selama rezim orde baru dan orde reformasi selalu mendapat *unqualified opinion*.

Hasil penyelidikan auditor independen menunjukkan bahwa BI merugi miliaran Dollar lebih besar ketimbang yang diperkirakan sebelumnya. Hasil audit juga mengungkapkan bahwa BI telah meminjam dana Rp 80,24 triliun kedalam sistem perbankan melalui prosedur yang tidak benar. Selain itu, transaksi valuta asing senilai US \$22,56 triliun telah dielakkan melalui sistem akuntansi yang tidak memadai. Dalam dokumen terlihat bahwa masalah yang teridentifikasi adalah soal status pinjaman bernilai triliunan Rupiah yang disalurkan BI selama krisis keuangan 1997-1998 berupa Bantuan Likuiditas Bank Indonesia. Dana BLBI itu dimaksudkan untuk membantu dunia perbankan mencairkan dana nasabah, namun sejumlah lainnya diyakini lenyap dalam *offshore bankings* sebagai *capital flight*. Hasil temuan BPK mencatat total BLBI kedalam sistem perbankan mencapai Rp 164,53 triliun dimana Rp 80,24 triliun diantaranya seharusnya tidak menjadi kewajiban pemerintah.

Berdasarkan penjelasan Gubernur Bank Indonesia pada rapat kerja komisi IX DPR 25 Januari 2000 disebutkan bahwa BLBI pada posisi 29 Januari 1999 adalah sebesar Rp 164,54 triliun. Dari jumlah tersebut sebesar Rp 144,54 triliun telah dialihkan kepada Pemerintah cq BPPN pada tanggal 29 Januari 1999. Sedangkan sebesar Rp 20 triliun tidak turut dialihkan kepada BPPN mengingat jumlah tersebut merupakan Penyertaan Modal Pemerintah (PMP) pada PT. Bank Ekspor Impor Indonesia (Persero). Untuk BLBI yang telah dicover dengan suatu perjanjian antara bank dengan Bank Indonesia dalam bentuk Akta Pengakuan Hutang dan Akta Pengakuan Hutang dengan Jaminan secara notaril, bank yang bersangkutan menyerahkan jaminan pokok dan jaminan tambahan.

Berdasarkan data statistik terakhir yang tersedia di Bank Indonesia, kewajiban perbankan yang dijamin pemerintah pada posisi bulan November 1999 tercatat sekitar sebesar Rp 862.825 miliar yang terdiri dari:

- a. Kewajiban bank umum
    - Kewajiban On Balance Sheet  
(Dana pihak III, kewajiban antar bank, surat berharga yang diterbitkan dan kewajiban lainnya) ..... Rp 827.020 miliar
    - Kewajiban Off balance Sheet  
(L/C import, SB L/C, Garansi yang diberikan) ..... Rp 34.292 miliar
  - b. Kewajiban BPR
    - Dana pihak III BPR ..... Rp 1.513 miliar
- Total ..... Rp 862.825 miliar

Berdasar hasil audit BPK diduga BI memiliki saldo ekuitas negatif. Namun sebagai akibat dari hasil audit BPK yang *disclaimer*, tidak diketahui berapa ekuitas BI yang sebenarnya. Menyangkut soal *disclaimer*, ketua BPK Satrio B. Joedono menyatakan bahwa alasan utamanya adalah bahwa Struktur Pengendalian Intern (SPI) di BI sangat lemah, disamping itu neraca awal BI yang tidak informatif dan bertentangan dengan Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang merupakan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

Lemahnya Struktur Pengendalian Intern BI menyebabkan angka-angka yang disajikan menjadi tidak mantap. Selain itu BI tidak melakukan pengungkapan-pengungkapan penting dalam neraca awalnya, sehingga neraca tersebut menjadi tidak informatif.

Menurut Satrio B. Joedono bukti dari lemahnya SPI di BI adalah bahwa BI tidak memiliki Daftar Aktiva Tetap dan Inventaris yang lengkap dan memadai. BI juga lemah dalam aplikasi Akuntansi Devisa BIANG (Bank Indonesia Aplikasi Nosto Gabungan), sehingga gagal mengakui kerugian selisih. Ditengarai juga adanya angka buku tambahan (*sub-ledger*) yang berbeda dengan angka di buku besar (*general ledger*), serta kebijakan bank yang dapat mengakui saldo pendapatan negatif.

Selain kelemahan-kelemahan diatas, bukti yang lainnya adalah lemahnya koordinasi antar direktorat, pemberian pinjaman kepada Yayasan Kesejahteraan Karyawan tanpa penanggung jawab yang jelas, lemahnya manajemen dan pengendalian investasi, serta belum memadainya pengendalian intern dalam *Information Technology*.

Kelemahan pengendalian intern yang material dan signifikan menyebabkan lingkup audit BPK tidak cukup memungkinkan auditor menyatakan pendapat. Luas audit yang dibatasi sedemikian rupa sehingga auditor tidak dapat melaksanakan audit sesuai dengan standar auditing merupakan salah satu alasan bagi auditor untuk memberikan *disclaimer of opinion*.

Ringkasan hasil audit juga menyatakan bahwa BI dan pemerintah perlu rekonsiliasi terlebih dahulu atas sejumlah masalah untuk memperjelas posisi neraca awal serta pihak yang mesti bertanggungjawab atas sejumlah kewajiban keuangan dalam neraca bank sentral. Hasil audit BPK menyarankan empat hal yang perlu dibahas, yaitu:

1. Peraturan yang jelas mengenai batas hak dan tanggung jawab BI dan BPPN, serta prosedur untuk mengkoordinasikan usaha BI dan BPPN
2. Pihak yang akan menanggung penyisihan kerugian tak tertagih Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI), mengingat bahwa pengelolaan KLBI ini telah diserahkan ke bank pemerintah dan institusi keuangan lainnya.
3. Pemindahan pinjaman institusi pemerintah lainnya, seperti pinjaman Bulog, yang menjadi pinjaman pemerintah.
4. Persetujuan atas jumlah aktiva dan kewajiban pemerintah yang akan dikeluarkan dari neraca BI.

Selain keempat saran diatas, hasil audit BPK terhadap BI juga merekomendasikan temuan yang harus segera diselesaikan secepat mungkin, yaitu:

1. Membentuk tim kerja untuk melakukan antara lain analisa kolektibilitas berbagai pinjaman, termasuk KLBI, kredit subordinasi dan piutang lainnya.

2. Melakukan rekonsiliasi saldo pengganti tunggakan *trade finance* dengan saldo menurut debitur dan saldo menurut kreditur luar negeri serta rekonsiliasi rekening *nostro bank*.
3. Rekonsiliasi penyelesaian saldo pos gantung dan pos sementara serta rekonsiliasi rekening pemerintah.
4. BI menyiapkan daftar rincian aktiva tetap secara lengkap dan rekonsiliasi daftar tersebut dengan saldo buku besar.
5. Kelengkapan perjanjian penitipan emas dan sertifikat kepemilikan emas
6. Perhitungan saldo wajar dari “rekening egalisasi”.
7. Pengendalian atas anak perusahaan, setidaknya dengan melengkapi dokumentasi laporan tahunan anak perusahaan yang telah diaudit, sehingga dapat dianalisa dengan baik.
8. Implementasi sistem akrual dengan seharusnya, dan jika tidak mungkin, penyiapan kertas kerja untuk menghitung jumlah akrual pendapatan dan beban.

Opini *disclaimer* membuat bank Indonesia yang selama ini terkesan “bersih dan baik” menjadi terlihat sangat rapuh dan amburadul. Berkaitan dengan profesi akuntan pun muncul dugaan-dugaan miring di sekitar kompetensi dan kemampuan para auditor negara yang mengaudit Bank Indonesia, karena terjadi perbedaan mencolok antara opini BPKP yang selama ini mengaudit BI dengan hasil audit BPK yang baru pertama kali mengaudit BI karena adanya Undang Undang No. 23/1999. Bila dilihat dari pihak-pihak yang pernah terlibat dalam audit BI, maka setidaknya ada tiga kemungkinan penyebab terjadinya kejadian itu, yaitu:

1. Pandangan negatif terhadap auditor terdahulu (BPKP)  
Beberapa pihak mengatakan bahwa BPKP dan BPK menggunakan tolak ukur pembandingan yang berbeda. BPKP menggunakan Pedoman Akuntansi Bank Indonesia (PAKBI) untuk menentukan kewajaran laporan keuangan BI. Sedangkan BPK menggunakan Standar Akuntansi Keuangan yang dikeluarkan oleh IAI. Terlepas dari kualitas tolak ukurnya, apabila asumsinya demikian, mungkin hasil pemeriksaan BPK lebih dapat dipertanggungjawabkan. Sebab PAKBI yang ada saat ini, disusun oleh BI dan BPKP. Sehingga jika dilihat dari kenetralannya BPK akan lebih netral karena menggunakan tolak ukur yang dibuat oleh IAI, berupa SAK. Sedangkan BPKP akan terlihat tidak netral karena PAKBI buatannya sendiri yang dijadikan sebagai tolak ukur. Selain itu, BPKP dianggap tidak independen dibandingkan BPK karena sama-sama alatnya pemerintah pada waktu itu. Sehingga, wajar saja jika BPKP memberikan opini wajar tanpa syarat untuk BI.
2. Pandangan negatif terhadap auditor yang baru (BPK)  
Ada dugaan bahwa kompetensi auditor BPK kurang memadai. Baik dari segi pengetahuannya tentang bank sentral maupun penguasaan standar audit. sebab, terkesan adanya kekurang-pahaman para auditor BPK mengenai karakteristik khusus BI. Sehingga sangat sulit menerima hal-hal yang sudah dianggap berlaku pada bank sentral. Pengetahuan tentang karakteristik khusus BI itu tentunya akan mudah diperoleh apabila mekanisme audit dilalui sesuai ketentuan standar audit.
3. Pandangan negatif terhadap *auditee*-nya (BI)

Ada indikasi bahwa BI terkesan memberi perlakuan yang berbeda terhadap auditor yang memeriksanya. Terhadap BPKP, BI sangat kooperatif. Sementara terhadap BPK, BI sangat tertutup. Sehingga, muncul kesulitan auditor BPK untuk dapat memastikan kewajaran laporan keuangan BI.

### **Tanggapan Pemerintah, Pasar dan Masyarakat**

Berbagai kalangan angkat bicara terhadap hasil audit BPK yang memberikan *disclaimer of opinion*. Atas *disclaimer of opinion* yang diberikan oleh BPK, Syahril Sabirin selaku Gubernur BI secara diplomatis mengungkapkan bahwa BI berterima kasih dan menyampaikan penghargaan pada BPK, yang telah melakukan audit dan menyarankan berbagai perbaikan di tubuh BI. Untuk hal-hal yang memang mengandung kelemahan dan perlu perbaikan, BI berupaya untuk memperbaiki.

Terhadap hasil audit BI oleh BPK, Bambang Sudibyo selaku Menteri Keuangan menyatakan bahwa pemerintah menyadari sepenuhnya bahwa hasil audit tersebut merupakan potret BI masa lalu yang belum independen, yakni disaat intervensi pemerintah sangat tinggi. Oleh karena itu, evaluasi atas hasil audit BPK atas neraca awal “BI Independen” per 17 Mei 1999 hendaknya diletakkan secara proporsional dalam konteks BI yang belum independen. Lebih lanjut Menteri Keuangan mengungkapkan bahwa apapun opini yang dikeluarkan BPK terhadap BI, pemerintah berpendapat bahwa BI cukup efektif dan berhasil melaksanakan tugasnya dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter. Ini dibuktikan dengan kurs Rupiah yang relatif stabil, tingkat inflasi yang rendah dan tingkat bunga yang juga relatif rendah.

Menanggapi hasil audit dengan *disclaimer of opinion*, Presiden Abdurrahman Wahid menyatakan akan mengganti Syahril Sabirin selaku Gubernur Bank Indonesia. Hal ini mengindikasikan bahwa terjadi ketidakcocokan antara gubernur Bank Indonesia dengan Presiden.

Deputi Gubernur Bank Indonesia, Miranda S. Gultom mengatakan bahwa pengumuman hasil audit BI akan menurunkan peringkat *yankee bond*, mengganggu penjaminan *Letter of Credit (L/C)* dan membatalkan rencana pembelian obligasi pemerintah. Pada bagian lain Miranda mengatakan bahwa hasil audit BI yang dinyatakan *disclaimer* oleh BPK, telah memberikan persepsi negatif pada masyarakat. Akibatnya, dikhawatirkan akan memberi dampak buruk pada harga obligasi Indonesia di pasar Internasional. Dampak lain dari hasil audit yang dinyatakan *disclaimer* itu adalah kredibilitas BI dalam *guarante trade finance* dan pembukaan L/C.

Berkaitan dengan hasil audit BPK, Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada, Toni Prasetyantono menyatakan BI nampaknya tidak menerima hasil audit tersebut yang terbukti dari sikap sejumlah pejabat-pejabatnya yang sangat defensif dan saling melempar tanggung jawab. Ryan Kiryanto, seorang praktisi perbankan mengatakan bahwa terlepas dari publikasi hasil audit BPK terhadap BI, harus diakui kinerja bank sentral ini memang agak mengesankan. Barangkali borok terbesar BI adalah dalam proses pengucuran dana BLBI kepada sejumlah bank bermasalah, yang dinilai kurang hati-hati sehingga proses penyelesaiannya sampai saat ini tidak jelas. Pasalnya, sebagian bank penerima BLBI sudah menjadi “bank almarhum” karena dilikuidasi dan dibekukan operasinya. Masih menurut Ryan, kita tidak tahu bagaimana caranya BI

menagih kembali “piutang”-nya tersebut, karena baik secara *de jure* maupun *de facto* bank-bank itu sudah tidak ada, sementara piutang terhadap bank-bank yang masih eksis mungkin masih bisa diharapkan.

Dana moneter internasional (IMF) segera mengirim tim ahli untuk melakukan *corrective action* (langkah koreksi) terhadap BI. Koreksi tersebut dilakukan agar bank sentral itu menjadi semakin baik. John Dodsworth, Kepala Perwakilan IMF untuk Indonesia mengungkapkan bahwa kelemahan BI yang paling menonjol adalah mengenai kontrol internal dan manajemen. Mantan Menteri Keuangan, Fuad Bawazier mengatakan sangat jelas terlihat adanya penyimpangan dalam pengeluaran BLBI kepada bank-bank swasta nasional ketika itu. BLBI menjadi satu poin penting dalam hasil audit BI.

### **Simpulan**

Beberapa hal yang merupakan alasan *general audit* BPK terhadap BI per April 1999 adalah:

1. Keluarnya Undang-undang No. 23/1999 tentang Bank Indonesia
2. Kebocoran dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia

Berdasarkan hasil audit BPK yang dibantu oleh KPMG dinyatakan bahwa BPK memberikan *disclaimer of opinion* yang berarti bahwa BPK tidak memberikan pendapat, hal ini disebabkan karena berbagai hal seperti lemahnya struktur pengendalian intern, standar yang dipakai bukan standar akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, lemahnya koordinasi antara direktorat, dan pemberian pinjaman yang tidak jelas.

*Disclaimer of opinion* memang merupakan pukulan berat bagi BI yang sebelumnya selalu mendapat opini wajar tanpa syarat (*Unqualified of opinion*). Semoga pukulan berat ini menjadi langkah awal menuju transparansi dan akuntabilitas BI terhadap masyarakat, sehingga BI menjadi lembaga yang dipercaya.

## Referensi

- Bisnis Indonesia. 1999. BI Segera Diaudit, 21 Juli
- Bisnis Indonesia. 1999. BPK dan KPMG audit Bank Indonesia, 7 September
- Bisnis Indonesia. 1999. Depkeu dan BI Beda Pendapat Soal BLBI
- Bisnis Indonesia. 1999. Kekuasaan Versus Audit BI, 29 Desember
- Bisnis Indonesia. 2000. Menyoal Pergantian Gubernur Bank Indonesia
- Bisnis Indonesia. 2000. Syahril Sabirin Bantah BI Secara Teknis Bangkrut
- Bisnis Indonesia. 2000. BPK: Perlu Rekonsiliasi Pemerintah dan BI Mengenai Banyak Hal, 11 Januari
- Bisnis Indonesia, BI Harus Berbenah Sebelum 30 Juni
- Bisnis Indonesia. 2000. BPK dan BPKP Perlu Rekonsiliasi
- Bisnis Indonesia. 2000. Perlu Second Audit Redam Perseteruan Depkeu-BI
- Bisnis Indonesia. 2000. Kwik: Gusdur Tak Cocok dengan Gubernur BI
- Ikatan Akuntan Indonesia. 1994. Standar Profesional Akuntan Publik, Jakarta
- Kell, Walter G, Boynton dan Ziegler. 1992. Modern Auditing, John Wiley & Sons
- Kompas. 1999. BPK Serahkan Audit BB ke DPR, 8 September
- Kompas. 1999. Skandal Perbankan dan Peranan BI, 13 Desember
- Kompas. 1999. BPK akan membuka “Borok” Bank Indonesia, 22 Desember
- Kompas. 1999. Fuad Bawazier: Ada Usaha Membatalkan Pengumuman Audit BI, 24 Desember
- Media Indonesia. 1999. DEN Setuju Audit BI dibuka untuk Umum, 27 Desember
- Media Akuntansi. 2000. Raport BI: Qualified, Disclaimer atau...?
- Media Akuntansi. 2000. Bukti Audit
- Media Akuntansi. 2000. Pelajaran dari Audit Bank Indonesia
- Merdeka. 1999. DPR Terima Hasil Audit BPK terhadap Bank Indonesia, 31 Desember
- Mulyadi. 1990. Pemeriksaan Akuntan, BPFE, Edisi Ketiga, Yogyakarta
- Munawir. 1996. Auditing Modern, BPFE, Edisi Pertama, Yogyakarta
- Republika. 1999. Hasil Audit BI bisa Timbulkan Goncangan, 27 Desember
- Republika. 1999. Hasil Audit BI tak Segera Diumumkan, 31 Desember
- Republika. 2000. BI Sambut Baik Investigative Audit, 3 Januari
- Republika. 2000. Revitalisasi Bank Indonesia, 3 Januari
- Republika. 2000. Kebijakan Moneter dan Perbankan Selama Krisis, 25 Januari
- Republika. 2000. IMF Turunkan Tim untuk Mengoreksi BI