



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

**KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN PERWAKILAN  
PROVINSI SUMATERA BARAT DALAM PEMERIKSAAN  
KEUANGAN  
DAERAH PADA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KOTA  
SOLOK**

**SKRIPSI**



**GIHGIAN RESIFANDO  
06.940.217**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PROGRAM REGULER MANDIRI  
PADANG2012**

**KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN RI PERWAKILAN  
PROVINSI SUMATERA BARAT DALAM PEMERIKSAAN KEUANGAN DAERAH  
PADA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KOTA SOLOK**

*Nama: Gihgian Resifando, Bp : 06.940.217, Program Kekhususan : Hukum Tata Negara*

**ABSTRAK**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia memberikan posisi yang sangat tinggi pada BPK sebagai suatu lembaga negara sendiri. BPK bertugas untuk memeriksa semua asal usul dan besarnya penerimaan negara dari manapun sumbernya. BPK memiliki peran yang cukup penting dalam mengatur kondisi fiskal di Indonesia, termasuk keuangan daerah, untuk itu permasalahan yang penulis angkat pada skripsi ini adalah Bagaimana Kewenangan BPK, Dalam Pemeriksaan Keuangan Daerah Pada Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kota Solok dan Bagaimana Mekanisme BPK Terhadap Keuangan Negara, serta Bagaimana Implikasi Fungsi Pengawasan Yang Dilakukan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kota Solok, Provinsi Sumatera Barat. Untuk menjawab pertanyaan pada permasalahan tersebut penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan masalah yuridis sosiologis. Tugas dan kewenangan BPK seperti yang terdapat pada BAB III Bagian Kesatu pada Pasal 6 Undang-Undang No 15 Tahun 2006 adalah 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, Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan Negara. BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. DPR, DPD, dan DPRD menindaklanjuti hasil pemeriksaan. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara. Mekanisme pemeriksaan oleh BPK adalah Meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan, Mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya, Melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan Negara, Melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Hasil dan implikasi dari pemeriksaan yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan di daerah Kota Solok adalah berupa LHP. Pemerintah Kota Solok dalam Laporan Keuangan Tahun 2009 mencatat hal-hal yaitu Pencatatan Penerimaan Pajak Penerangan Jalan dan Biaya Penerangan Jalan Umum Pendapatan dan Belanja Puskesmas pada Dinas Kesehatan belum dibukukan dalam APBD, pembebanan pengeluaran pada Tunjangan Kesejahteraan.

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis ucapkan kehadirat Allah S.W.T yang telah melimpahkan rahmat dan karunia serta petunjuk-Nya kepada penulis, Tak lupa pula shalawat beriring salam penulis kirimkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW yang telah membawa kita dari zaman kebodohan ke zaman yang kita rasakan sekarang ini yang penuh ilmu pengetahuan sehingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini, yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang. Skripsi ini berjudul **"KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN PERWAKILAN PROVINSI SUMATERA BARAT DALAM PEMERIKSAAN KEUANGAN DAERAH PADA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KOTA SOLOK"**.

Dalam penulisan skripsi ini mulai dari awal sampai akhir, banyak pihak-pihak yang turut memberikan bantuan, motivasi, semangat, saran, ide bahkan fasilitas moril dan materil, dan rasanya penulis tidak mampu untuk membalas bantuan mereka semua, semoga ALLAH SWT senantiasa berkenan melimpahkan rahmat dan menjadikan amal shaleh disisinya. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak **Prof. Dr. Yuliandri, S.H, M.H** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
2. Bapak **Yoserwan, S.H, M.H, L.L.M**, selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Bapak **Frenadin Adegustara, S.H, M.S**, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas.

4. Bapak **Dr. Kurnia Warman, S.H, M.H**, selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas.
5. Bapak **Apriwal Gusti, S.H**, selaku Ketua Program Reguler Mandiri Fakultas Hukum Universitas Andalas.
6. Ibu **Arfiani, S.H. M.H**, selaku Sekretaris Program Reguler Mandiri Fakultas Hukum Universitas Andalas.
7. Ibu **Arfiani, S.H, M.H**, selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktunya bagi penulis untuk memberikan bimbingan dan arahan dan pikiran bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Bapak **Alsyam, S.H, M.H**, selaku Pembimbing II yang telah membantu memberikan uluran tangannya ikut meluangkan waktu dan pikiran bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. Bapak **Dian Bakti Setiawan, S.H, M.H**, Ketua Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas.
10. Ibu **Delvina Gusman, S.H, M.H** dan selaku sekretaris program kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas.
11. Terima kasih kepada Bapak dan Ibu Dosen yang telah memberikan pengetahuan yang berguna untuk dapat terjun kelapangan sesuai dengan keadaan zaman.
12. Terima kasih kepada seluruh Pegawai Biro Akademik Fakultas Hukum Program Reguler Mandiri Universitas Andalas Padang, yang telah memberikan pelayanan selama penulis menjalankan perkuliahan.

Akhirnya penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada orang-orang yang spesial yang selalu menemani dan memberikan dukungan

kepada penulis sehari-hari sehingga penulis dapat menyelesaikan tulisan ini, yaitu kepada :

1. Rasa berterima kasih yang sangat dalam kepada kedua orang tua penulis **Arfandra** dan **Desmiati** yang selalu memberikan dukungan kasih sayang dan nasehat-nasehat kepada penulis sehingga dengan motivasinya serta do'a-do'anya penulis dapat menyelesaikan tulisan ini.
2. Terima kasih buat ayukku **Ilyona Prasassia, S.E**, yang selalu cerewet agar dapat menyelesaikan tulisan ini.
3. Buat sahabatku **Bayu Trihardana Putra, S.H**, yang banyak memberikan masukan dan selalu menemani saya dalam penulisan skripsi ini. Serta teman-teman mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas Program Reguler Mandiri khususnya Angkatan 2006.

Mengingat keterbatasan ilmu dan pengetahuan yang penulis miliki, maka penulis sadar bahwa skripsi ini masih terdapat kekurangan. Untuk itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun untuk perbaikan dimasa mendatang.

Akhir kata, kepada Allah S.W.T penulis memanjatkan do'a dengan segala kerendahan hati, semoga Allah berkenan menerima hasil karya ini sebagai amal ibadah penulis dan bermanfaat bagi yang membacanya, Amin.

Penulis

Gihgian Resifando

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>v</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Metode Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN PERWAKILAN PROVINSI SUMATERA BARAT DALAM PEMERIKSAAN KEUANGAN DAERAH PADA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DIKOTA SOLOK</b> .....	<b>16</b>
A. Keuangan Negara .....	16
B. Keuangan Daerah .....	21
1. Perbandingan APBD sebelum dan sesudah Reformasi .....	23
2. Pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan Pemerintah Daerah.....	27
3. Perimbangan keuangan Negara dan Daerah setelah Reformasi.....	29

<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>41</b>
A. Kewenangan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) .....	41
B. Mekanisme pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap keuangan Negara .....	48
C. Implikasi fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) terhadap pengelolaan Keuangan Daerah di kota Solok, Provinsi Sumatera Barat .....	58
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>75</b>
A. Kesimpulan .....	75
B. Saran .....	76
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### **A. Latar Belakang**

Seiring dengan derasnya arus reformasi, sempat terfikir bagi beberapa daerah untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), hal ini dipicu oleh perlakuan tidak adil oleh Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah. Sebagai wujud akomodasi dari tuntutan daerah tersebut pemerintahan Presiden B.J. Habibie mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Disahkannya dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, telah membuka seluasnya kesempatan bagi daerah-daerah di seluruh Indonesia untuk melaksanakan otonomi daerah.

Potensi daerah yang selama ini terpusat pada suatu titik pemerintahan (sentralisasi), sekarang ini telah bergeser melalui pintu otonomi daerah, dengan terbaginya pengelolaan potensi ke daerah-daerah yang ada (desentralisasi). Beralihnya pola pemerintahan tersebut telah melahirkan sebuah konsep pembangunan

yang arahnya adalah meningkatkan peran serta masyarakat untuk pembangunan.<sup>1</sup> Pemberian kewenangan penuh untuk mengelola, mengatur dan memanfaatkan keuangan daerah menjadi peluang sekaligus tantangan bagi daerah. Ketimpangan pembangunan pada masa orde baru, diyakini berbagai pihak dipicu sebagai akibat pembagian jatah daerah yang timpang pula. Peluang ini menjadi kesempatan bagi Pemerintah Daerah (Pemda) untuk membangun daerah-daerah tertinggal, dan mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi yang saat ini diyakini sebagai indikator yang sah mengukur tingkat kemakmuran. Buruknya tata kelola keuangan negara pada masa Orde Baru adalah merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya krisis ekonomi Indonesia pada Tahun 1997-1998. Belum terwujudnya transparansi dan akuntabilitas fiskal sekaligus merupakan salah satu faktor penyebab dan belum terwujudnya *Good Governance*, karena selama ini kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dirasakan masih terlalu lemah.<sup>2</sup>

Tuntutan transparansi dan akuntabilitas publik atas penyelenggaraan negara menguat sejak bergulirnya gerakan reformasi, yang dipelopori oleh para mahasiswa, demikian juga transparansi dan akuntabilitas atas keuangan negara diperlukan untuk mewujudkan perbaikan sistem sosial Indonesia, terutama sejak era reformasi setelah runtuhnya pemerintahan Orde Baru. Berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

---

<sup>1</sup> Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Andi, 2002), hlm. 20.

<sup>2</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Andi, 2002), hlm. 168.

tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, telah membuka seluasnya kesempatan bagi para pejabat daerah untuk mengeksploitasi potensi kekayaan daerah. Pengeksploitasian potensi kekayaan daerah, yang seyogyanya dipergunakan untuk memperoleh pendanaan bagi daerah dalam bentuk penggalian potensi-potensi yang ada sebagai sumber keuangan daerah sudah selayaknya dalam pengelolaannya dipertanggung jawabkan secara transparan kepada masyarakat.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, jo Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menegaskan bahwa: “sumber-sumber pendapatan/penerimaan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah”.

Sumber pendapatan asli daerah sebagai penunjang penyelenggaraan daerah terdiri dari :<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 143.

- a. Pajak daerah
- b. Retribusi jasa umum;
- c. Perusahaan daerah
- d. Dinas daerah
- e. Pendapatan daerah lainnya

Berkaitan dengan retribusi sebagai sumber andalan Pendapatan Asli Daerah, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Berkaitan dengan retribusi jasa umum diatur lebih lanjut tentang jenis retribusi berdasarkan 3 (tiga) penggolongan di atas, Jenis-Jenis retribusi jasa umum menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001, yaitu:

“Retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan atau kebersihan, retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil, retribusi pelayanan pemakaman dan penguburan mayat, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar, retribusi pengujian kendaraan bermotor, retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi penggantian biaya cetak peta, dan retribusi pengujian kapal perikanan”.

Mekanisme pengelolaan keuangan daerah, saat ini menjadi salah satu yang mendapat sorotan paling tajam. Dari hasil pemeriksaan Semester II Tahun 2009, dengan pemeriksaan atas 189 laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) 2008, yang belum diperiksa pada semester I Tahun 2009, terdiri atas pengelolaan dan tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, BHMN/BLU, yang seluruhnya berjumlah 769 objek dengan 10.498 temuan senilai Rp. 46,55 Triliun.

“Menyimak informasi hasil pemeriksaan yang telah dilakukan BPK selama Tahun 2009 dalam semester I dan II mampu melakukan pemeriksaan sebanyak 189 entitas Laporan Keuangan Tahun Buku Anggaran 2008 dengan cakupan asset sebesar Rp 14,81 triliun. Adapun hasil pemeriksaan kinerja

Tahun 2009 sebanyak 189 entitas meliputi anggaran 2007, 2008 dengan nilai yang diperiksa sebesar Rp. 46,55 triliun.<sup>4</sup>

Hasil ini merupakan prestasi yang bisa terbilang luar biasa bagi BPK. Kemampuan BPK selayaknya dapat dioptimalkan, jika fungsi BPK dapat secara intens mendorong pihak Inspektorat Daerah/Badan Pengawas Daerah (Bawasda) melakukan fungsi yang sama dengan BPK, maka fungsi pengawasan dapat berjalan sesuai aturan dan keinginan publik. Keterbatasan Bawasda pada daerah sejatinya dapat dipahami. Auditor pemda ini, secara garis hirarkis organisasi bertanggung jawab kepada kepala Bawasda.

Inspektorat Daerah/Badan Pengawas Daerah (Bawasda) yang kerap disebut dengan Auditor Pemda selalu terbentur dengan alasan klasik tersebut. Jika disimak sepak terjang internal Auditor Pemda umumnya terkesan bersikap "*feminimisme*", ketika berhadapan dengan organisasi yang sejajar dengan kedudukannya. Ketika berhadapan dengan kepala daerah atau anggota legislatif, amanah rakyat yang dipegangnya luntur saat itu juga. kepada Kepala Daerah. Sampai saat ini belum ada auditor pemda yang pernah menyeret Gubernur ataupun Bupati/Walikota ke meja hijau untuk mempertanggungjawabkan penyelewengan keuangan daerah. Menyikapi hal ini, pemerintah meninjau kembali kedudukan auditor pemda yang bertanggungjawab kepada BPK atau anggota legislatif.

---

<sup>4</sup>BPK, Diduga ketidak patuhan terhadap peraturan perundang-undangan mengakibatkan potensi kerugian negara dan kekurangan penerimaan negara, [www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id), hlm. 1

Keterbatasan BPK sebagai auditor menjangkau seluruh instansi Pemda perlu mendapat perhatian. Dalam UUD 1945, memang ditegaskan bahwa perwakilan BPK ditempatkan di setiap ibukota propinsi, namun saat ini tingkat kebocoran uang negara sudah mencapai angka yang sangat mengkhawatirkan. Dari tahun ke tahun, hasil pemeriksaan BPK semakin banyak saja temuan-temuan penyelewengan keuangan negara yang sudah saatnya harus diminimalkan bahkan kalau bisa dihapuskan. Pelaksanaan akuntabilitas dan transparansi keuangan negara diwujudkan dengan berjalan dan berfungsinya peran auditor, atau pemeriksa keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga negara yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah seiring perkembangan telah menyikapi hal tersebut. Sebagai lembaga negara yang independen, BPK yang lahir melalui UUD 1945 yang selanjutnya dipertegas dengan UU Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, adalah lembaga yang bertugas untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara dan selanjutnya memeriksa semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memiliki otoritas dalam menjalankan fungsinya.

Ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) UU No.15 Tahun 2006 tentang BPK, menyebutkan: "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".

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia memberikan posisi yang sangat tinggi pada BPK sebagai suatu lembaga negara sendiri. Tugas BPK adalah untuk memelihara transparansi dan akuntabilitas seluruh aspek keuangan Negara. BPK bertugas untuk memeriksa semua asal usul dan besarnya penerimaan negara dari manapun sumbernya. BPK bertugas untuk memeriksa dimana uang negara itu disimpan, sekaligus bertugas memeriksa untuk apa uang negara tersebut dipergunakan. Keuangan negara di Indonesia bukan saja tercermin pada APBN dan APBD, Keuangan negara itu juga tercermin pada kegiatan BUMN dan BUMD, Yayasan, Dana Pensiun, maupun perusahaan yang terkait dengan kedinasan. Bahkan, keuangan negara juga mencakup bantuan atau subsidi kepada lembaga sosial milik swasta. Tujuan pemeriksaan BPK adalah untuk memperbaiki tata kelola keuangan negara yang kurang baik selama masa pemerintahan Orde Baru. Perbaikan tata kelolakeuangan negara tercermin dalam paket tiga Undang-Undang Keuangan Negara Tahun 2003-2004.<sup>5</sup>

Pengelolaan keuangan daerah menjadi tantangan baru yang dihadapi oleh pemerintah. Sebagaimana yang sudah dimaklumi, bahwa tingkat korupsi yang tinggi menjadi salah satu masalah di berbagai negara merupakan masalah dasar yang harus

---

<sup>5</sup>Anwar Nasution, "Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Peranan BPK Dalam Mewujudkan Cita-Cita Reformasi Sistem Sosial Indonesia." Pidato Ulang Tahun ke-60, Badan Pemeriksa Keuangan, 8 Januari 2007, Jakarta, hlm 1, Ketiga Undang-Undang mengenai Keuangan negara itu adalah masing-masing: (i) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (ii) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan (iii) UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

diselesaikan.<sup>6</sup> Pemeriksaan keuangan yang dipergunakan oleh Pemerintah Daerah selama ini dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang ada di daerah, seperti Badan Pengawas Daerah yang merupakan perangkat pemerintahan daerah yang melaksanakan tugas atas penyerahan tugas oleh kepala daerah.

Namun mengingat pemeriksaan keuangan oleh perangkat yang ada di daerah tersebut, selama ini terkesan hasil dari pemeriksaan tersebut tidak akurat, dan tidak diketahui oleh publik, sehingga hal ini menimbulkan kecurigaan adanya "main mata" antara pengguna keuangan dengan pemeriksa keuangan yang ada di daerah. Padahal menurut peraturan yang ada, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban, dan pengawasan keuangan daerah". Keuangan daerah dalam pengelolaanya harus dipisahkan antara pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah. Hal ini membuka peluang untuk berkolusi antara pejabat pengelola dan pengawasan keuangan daerah. Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa BPK memiliki peran yang cukup penting dalam mengatur kondisi fiskal di Indonesia, termasuk keuangan daerah. Oleh karena itulah timbul ketertarikan melakukan penelitian yang berjudul: **"KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN PERWAKILAN PROVINSI SUMATERA BARAT DALAM PEMERIKSAAN KEUANGAN DAERAH PADA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KOTA SOLOK"**

---

<sup>6</sup>Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Pustaka Bani Quraisy, 2005), hlm. 56.

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dirumuskan beberapa permasalahan yang dinilai dapat memenuhi unsur-unsur dalam penelitian skripsi ini nantinya, permasalahan yang diangkat adalah:

1. Bagaimana Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Sumatera Barat Dalam Pemeriksaan Keuangan Daerah Pada Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kota Solok?
2. Bagaimana Mekanisme Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Sumatera Barat Terhadap Keuangan Negara?
3. Bagaimana Implikasi Fungsi Pengawasan Yang Dilakukan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kota Solok, Provinsi Sumatera Barat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Pengkajian dan penelitian yang disusun adalah berusaha untuk menemukan konsepsi yang tepat mengenai Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Pemeriksaan Keuangan Daerah, dengan konsepsi yang diprediksikan tersebut, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Sumatera Barat Dalam Pemeriksaan Keuangan Daerah Pada Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kota Solok?

2. Untuk mengetahui Mekanisme Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Sumatera Barat Terhadap Keuangan Negara?
3. Untuk mengetahui Implikasi Fungsi Pengawasan Yang Dilakukan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kota Solok, Provinsi Sumatera Barat?

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis, menjadi sumbangan pemikiran dalam pengkajian dan pengembangan khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya bagi penemuan konsepsi yang tepat mengenai pengaturan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Sumatera Barat dalam Pemeriksaan Keuangan Daerah.
2. Secara Praktis menjadi sumbangan pemikiran bagi para perumus atau pengambil kebijakan (*law making process*) pada tataran pemerintah daerah. Khususnya mengenai optimalisasi kewenangan BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat dalam pemeriksaan Keuangan Daerah yang dapat menciptakan pengelolaan keuangan daerah yang bersih dan baik (*good and clean governance*).

## E. Metode Penelitian

### 1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan secara yuridis sosiologis, yaitu suatu jenis penelitian tentang kaedah-kaedah hukum yang berlaku di tengah-tengah masyarakat dan penerapannya dalam kehidupan sehari-hari.<sup>7</sup> Penelitian ini termasuk pada penelitian empiris yang mencakup:

a. Penelitian terhadap identifikasi hukum

Penelitian tentang bagaimana berlakunya hukum sesuai dengan kaidah-kaidah yang lebih tinggi atau terbentuknya sesuai dengan cara-cara yang ditetapkan.

b. Penelitian terhadap efektivitas hukum

Penelitian yang menelaah efektivitas suatu peraturan (berlakunya hukum), pada dasarnya merupakan penelitian perbandingan antara realitas hukum dengan ideal hukum. Realitas hukum artinya bagaimana orang bertingkah laku atau bersikap sesuai dengan tata kaidah hukum, atau dengan kata lain realitas hukum adalah hukum dalam tindakan (*law in action*). Ideal hukum menurut *Donald Black* adalah kaidah hukum yang dirumuskan dalam undang-undang atau keputusan hakim (*law in books*).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm 14.

<sup>8</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm 137.

## **2. Sifat Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu data yang berbentuk uraian-uraian kalimat secara sistematis yang menggambarkan hasil penelitian.

## **3. Sumber dan Jenis Data**

Sumber dan jenis data yang dipergunakan dalam penelitian adalah :

### **a. Data Primer**

Merupakan data yang diperoleh langsung di lapangan, baik berupa hasil wawancara dengan Kepala Bagian Badan Pemeriksa Keuangan Daerah Sumbar, dan beberapa staff dari pegawai Dinas Pemerintah Kota Solok yang telah di periksa oleh BPK.

### **b. Data Skunder**

Yaitu data yang diperoleh melalui penelitian pada beberapa perpustakaan yang terdiri atas :

#### **1) Bahan Hukum primer**

Bahan Hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi setiap individu atau masyarakat yang berasal dari peraturan perundang-undangan, dalam hal ini antara lain adalah :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004, tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

- c) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.
- d) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, tentang Pertimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku yang terkait dengan masalah yang dikaji, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, jurnal-jurnal hukum.<sup>9</sup> Bahan hukum sekunder sangat erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa, memahami dan menjelaskan peran hukum primer antara lain: hasil penelitian, teori atau pendapat para ahli.

3) Bahan hukum tersier,

Yaitu bahan hukum yang dapat memberikan informasi, petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dalam hal ini dapat digunakan kamus-kamus hukum.

4) Lokasi Penelitian

---

<sup>9</sup> *Opcit*, Soerjono Soekanto, , hlm 22.



Penelitian ini diadakan di Kota Padang yaitu pada Kantor BPK  
Provinsi Sumbar

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang dipergunakan untuk mengumpulkan data ini adalah :

- a. Studi dokumen, yaitu penelitian dengan cara mengumpulkan data melalui pengamatan buku-buku, literatur yang berhubungan dengan perjanjian pokok permasalahan
- b. Wawancara, yaitu Tipe wawancara yang digunakan adalah wawancara dengan Semi terstruktur (*semistructure interview*) yaitu yaitu wawancara yang bertujuan untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat dan idenya yang pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan dengan wawancara terstruktur.<sup>10</sup> Pada penelitian ini menggunakan pertanyaan-pertanyaan dan pertanyaan tersebut berkembang secara dengan jalan wawancara, wawancara dilakukan kepada responden.

#### 5. Teknik Pengolahan Data

Setelah semua data Penulis peroleh baik itu data primer maupun data sekunder, kemudian penulis melakukan pengolahan data melalui proses:

---

<sup>10</sup> Sugiyono, 2006, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, hlm 262-263.

a. *Editing*

Karena dalam pengumpulan data tidak semua data dapat dimasukkan tetapi mengambil yang diperlukan dari data yang terkumpul.

b. Analisis data

Dari pengolahan data yang penulis lakukan, maka diperlukan analisis data, untuk itu digunakan analisis kualitatif, artinya data yang diperoleh tidak berbentuk angka-angka dan tidak memerlukan persentase serta tidak memerlukan pengukuran tertentu serta tabulasi, tabel. Oleh sebab itu analisis ini berbentuk kalimat-kalimat/uraian-uraian yang menyeluruh, dengan gejala dan fakta yang terdapat dilapangan sehubungan dengan permasalahan yang diangkat. Semua hasil penelitian dihubungkan dengan Peraturan perundang-undangan terkait. Setelah itu dirumuskan dalam bentuk uraian dan akhirnya ditarik kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan-permasalahan dalam penelitian.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm 271

## BAB II

# TINJAUAN KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN PERWAKILAN PROVINSI SUMATERA BARAT DALAM PEMERIKSAAN KEUANGAN DAERAH PADA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KOTA SOLOK

### A. Keuangan Negara

Berbicara tentang keuangan negara, tidak bisa mendefinisikan dalam suatu definisi tertentu, karena definisi keuangan negara bersifat politis, tergantung kepada sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan negara dari sudut pemerintah, yang dimaksud keuangan negara adalah APBN, sedang apabila bicara keuangan dari sudut pemerintah daerah, yang dimaksud keuangan negara adalah APBD, demikian seterusnya dengan Perjan, PN-PN maupun Perum.<sup>12</sup> Dengan perkataan lain definisi keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, Keuangan Negara pada Perjan (Perusahaan Jawatan), Perum, PN-PN (Perusahaan Negara-Perusahaan Negara) dan sebagainya, sedangkan definisi keuangan negara dalam arti sempit, hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya.<sup>13</sup>

Beberapa ahli berpendapat keuangan negara dalam BUMN/BUMD adalah sebatas saham di perusahaan itu. UU Korupsi hanya bisa diterapkan dalam

---

<sup>12</sup> Arifin P Soeria Atmaja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 70

<sup>13</sup> Hekinus Manao, *Definisi Keuangan Negara Kembali Diperdebatkan*, *Hukumonline*, hlm. 2, diakses 30 Oktober 2009.

penjualan saham secara melawan hukum. Namun negara tetap bisa melakukan upaya hukum perdata maupun pidana berdasarkan undang-undang selainnya.

Ketua Komisi Hukum Nasional, J.E Sahetapy dalam Diskusi Publik Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi mengatakan perlu kejelasan definisi secara yuridis dalam menentukan pengertian keuangan negara. Menurutnya pengertian keuangan negara masih tersebar dalam beberapa undang-undang. Diantaranya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 49 Prp. Tahun 1960, serta munculnya pasal piutang perusahaan negara dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.<sup>14</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No.17/2003 mendefinisikan 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”.

Berdasarkan pengertian di atas maka keuangan negara tersebut dapat meliputi:<sup>15</sup>

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, serta melakukan pinjaman
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga
3. Penerimaan negara
4. Pengeluaran negara
5. Penerimaan daerah
6. Pengeluaran daerah
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain, baik berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang

---

<sup>14</sup> J.E Sahetapy, “*Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*”, Senin, 12 Nopember 2007, *Hukumonline*, hlm. 1, diakses 30 Oktober 2009

<sup>15</sup> Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), hlm.12

- dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara dan daerah
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah, dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah, dan/atau kepentingan umum
  9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 17/2003, menurut J.E. Sahetapy definisi keuangan negara tersebut belum jelas, dimana pihak yang pro perluasan definisi keuangan negara akan berpegang pada ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Apabila terjadi kerugian pada BUMN dan Persero, penegak hukum dan aparat negara menggunakan ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara dan Penjelasan Umum Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Esensinya, penyertaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang menurut sifatnya berada dalam ranah hukum publik. Karenanya, apabila terjadi kerugian negara maka ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dapat diberlakukan pada pengurus BUMN.<sup>16</sup>

Sementara pihak yang menginginkan penyempitan definisi keuangan negara terutama bagi BUMN, menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat.

Pendapat senada disampaikan Direktur Informasi dan Akuntansi Ditjen Perbendaharaan Departemen Keuangan, Hekinus Manao. Cakupan keuangan negara menurut beliau sesuai Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara meliputi

---

<sup>16</sup> Hekinus Manao, *Op.Cit.*, hlm.1.

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.<sup>17</sup>

Pemahaman kedudukan keuangan negara berdasarkan ketentuan itu menurutnya terbatas pada kekayaan yang dipisahkan, yaitu sebesar modal yang disetor atau perubahannya. “Kalau pemerintah memegang saham 50% maka penyertaannya ya 50%, jangan ditafsirkan aset BUMN identik dengan aset negara, “jelasnya.<sup>18</sup>

Hekinus menambahkan pemahaman yang keliru terjadi saat keuangan negara ditafsirkan sebagai seluruh aset BUMN/BUMD merupakan aset pemerintah. Jika demikian berarti seluruh piutang maupun utang BUMN/BUMD juga piutang pemerintah dan mestinya seluruh utang utang BUMN/D adalah utang pemerintah. Padahal, ketika suatu bagian kekayaan negara masuk pada BUMN/BUMD maka bagian kekayaan pemerintah yang disertakan di dalamnya tunduk pada ketentuan rezim korporasi.<sup>19</sup>

Dengan demikian, aturan tentang pertanggungjawaban kerugian negara dalam konteks BUMN/BUMD mengacu pada UU No.1 Tahun 1995 Perseroan Terbatas dan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN. Sementara itu Wakil Ketua Kadin Indonesia Bidang Kebijakan Publik, Perpajakan dan kepabeanan, Hariyadi B. Sukamdani mengatakan kerancuan pengertian keuangan negara berdampak

---

<sup>17</sup> Hariyadi B. Sukamdani, “*Definisi Keuangan Negara Kembali Diperdebatkan*”, *Hukumonline*, hlm. 2, diakses 30 Oktober 2009.

<sup>18</sup> Hekinus Manao, *Op.Cit.*,hlm.2

<sup>19</sup> *Ibid.*

pada dunia usaha. Ketidakpastian hukum muncul sehingga *stakeholders* BUMN tidak berani mengambil keputusan strategis. Hariyadi mencontohkan kinerja perbankan yang menurun serta kasus korupsi tender KPU yang menyeret pengusaha membuat pihak swasta takut bekerjasama dengan pemerintah.<sup>20</sup>

Dilain pihak Erman Radjagukguk, mengkaitkan keuangan negara dengan kerugian negara, berkaitan dengan apakah kekayaan BUMN merupakan keuangan negara, ia menegaskan bahwa kekayaan negara menyangkut BUMN berbentuk Persero bukanlah harta kekayaan BUMN secara keseluruhan. Melainkan kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN yang berbentuk saham yang dimiliki oleh negara.<sup>21</sup>

Tindak pidana korupsi, baru dapat dikenakan pada orang yang menggelapkan surat berharga dengan jalan menjual saham tersebut secara melawan hukum sesuai Pasal 8 UU No.20 Tahun 2001 jo Undang-undang No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan PP No.14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah adalah sebuah kesalahan. Pasal 19 dan 20 menyebutkan tata cara dan penghapusan secara bersyarat maupun mutlak piutang perusahaan negara/daerah diserahkan pada PUPN dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan. Dengan begitu tidak ada pemisahan kekayaan BUMN Persero dengan kekayaan negara sebagai pemegang saham.<sup>22</sup> Ketentuan Undang-undang No.49 Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) mendefinisikan piutang negara atau hutang

---

<sup>20</sup> Hariyadi B. Sukamdani, *Op.Cit.*, hlm.2-3

<sup>21</sup> Erman Rajagukguk, "Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara", *hukum online*, hlm.3, diakses 30 Oktober 2009

<sup>22</sup> *Ibid.*

kepada negara sebagai jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau badan-badan baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai negara. Menurut Hekinus, aturan ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan tidak seharusnya digunakan lagi.<sup>23</sup>

Aturan ini diterbitkan saat pemerintah RI mengambil alih perusahaan-perusahaan eks Belanda, sementara kedudukan perusahaan negara waktu itu berbeda. Karenanya, lanjutnya, seharusnya digunakan penafsiran *lex posteriori derogat lex priori* (hukum yang berlaku kemudian menghapuskan hukum yang berlaku terdahulu).<sup>24</sup> Oleh karena itu upaya hukum negara jika terjadi kerugian harus sesuai dengan mekanisme UU No. 1 Tahun 1995, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, khususnya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 54 ayat(2) UU No. 1 Tahun 1995, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007, dimana pemegang saham dapat menggugat direksi atau komisaris apabila keputusan mereka dianggap merugikan pemegang saham. Tuntutan pidana juga dapat dikenakan pada direksi BUMN/BUMND yang melakukan delik penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan, pelanggaran Undang-undang Perbankan atau lainnya yang memuat ketentuan pidana.

## **B. Keuangan Daerah**

Berlakunya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang

---

<sup>23</sup> Hekinus Manao, *Op.Cit.*, hlm.3

<sup>24</sup> *Ibid.*

Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah membuka seluasnya kesempatan bagi para pejabat daerah untuk mengeksploitasi potensi kekayaan daerah. Keuangan Daerah merupakan bagian dari keuangan negara, oleh karena itu keuangan daerah dapat juga diartikan sebagai semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Definisi keuangan negara yang bersifat politis, tergantung kepada sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan Negara Dari sudut pemerintah, yang dimaksud keuangan negara adalah APBN, sedang apabila bicara keuangan dari sudut pemerintah daerah, yang dimaksud keuangan negara adalah APBD, demikian seterusnya dengan Perjan (Perusahaan Jawatan), PN-PN (Perusahaan Negara-Perusahaan Negara) maupun Perum (Perusahaan Umum). Dengan perkataan lain definisi keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, Keuangan Negara pada Perjan (Perusahaan Jawatan), Perum (Perusahaan Umum), PN-PN (Perusahaan Negara-Perusahaan Negara) dan sebagainya, sedangkan definisi keuangan negara dalam arti sempit, hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya.<sup>25</sup>

Pasal 157 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Pasal 5 ayat (2) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara

---

<sup>25</sup> Hariyadi B. Sukamdani, *Op.Cit.*, hlm.2

Pemerintah Pusat dan Daerah dinyatakan bahwa sumber-sumber pendapatan/penerimaan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Sumber pendataan asli daerah yang dalam bentuk retribusi daerah digolongkan menjadi 3 (tiga), yaitu:<sup>26</sup>

1. Retribusi jasa umum
2. Retribusi jasa usaha, dan
3. Retribusi perizinan tertentu

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah (selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001), diatur lebih lanjut tentang jenis retribusi berdasarkan 3 (tiga) penggolongan di atas;

#### **1. Perbandingan APBD Sebelum dan Sesudah Reformasi<sup>27</sup>**

##### **a. Sebelum Reformasi**

Sejak Repelita I Tahun 1967 sampai dengan pertengahan Repelita IV Tahun 1999, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Indonesia disusun menurut anggaran yang dimulai pada tanggal 1 April dan berakhir 31 Maret Tahun berikutnya. Bentuk dan susunan APBD yang ada sama dengan bentuk dan susunan APBN hanya saja sebutan untuk pos-pos pendapatan dan belanja berbeda. Menurut UU No. 5 Tahun 1974, sumber pembiayaan daerah sangat didominasi oleh bantuan keuangan dari pemerintah pusat. Bantuan keuangan dimaksud dapat

---

<sup>26</sup> Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 86.

<sup>27</sup> Muhammad Karya Satria Azhar "Analisis kerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota sebelum dan sesudah otonomi daerah" hlm, 28

dibagi dalam dua kategori yaitu pendapatan yang diserahkan kepada pemerintahan daerah dan subsidi kepada pemerintahan daerah. Dalam Pasal 55 Undang-Undang tersebut disebutkan tentang sumber pendapatan daerah otonom yaitu :

- 1) Pendapatan Asli Daerah Sendiri ( PADS) yang terdiri dari beberapa pos pendapatan yaitu ; pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha dan lain-lain pendapatan yang sah
- 2) Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintahan pusat yang terdiri dari sumbangan pemerintahan pusat serta subsidi rutin dan pembangunan. Istilah subsidi daerah otonom sebagai bagian dari bantuan pemerintahan pusat terus mengalami perubahan istilah disesuaikan dengan saran-saran pemberian bantuan. Terakhir sebelum otonomi daerah digunakan istilah Dana Rutin Daerah dan Dana Pembangunan Daerah.
- 3) Lain-lain penerimaan yang sah
- 4) Penerimaan pembangunan sebagai komponen penerimaan yang bersumber dari pinjaman yang dilakukan pemerintahan daerah
- 5) Dana sektoral, jenis dana ini tidak termuat dalam APBD namun masih merupakan jenis penerimaan daerah dalam bentuk bantuan dari pemerintahan pusat untuk membantu pembangunan sarana dan prasarana yang pelaksanaannya dilakukan oleh dinas provinsi.

Dari uraian diatas, diketahui bahwa sebelum adanya Undang-undang Otonomi Daerah yang ditandai dengan hadirnya UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999, ternyata sistem penatausahaan pembiayaan daerah sudah menerapkan konsep perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah tetapi belum didasarkan pada kontribusi setiap daerah dalam hal pendapatan yang diperoleh dari sumber daya alam yang dieksploitasi.

Di sisi pengeluaran daerah, pengaturan belanja diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1975 dan No. 6 Tahun 1975 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1994 jo. Tahun 1996 yang mengatur tentang tata cara penyusunan, pelaksanaan dan

pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Beberapa karakteristik pengelolaan belanja daerah di era sebelum otonomi daerah dengan alat pengatur berupa regulasi tersebut di atas, dapat dikemukakan sebagai berikut :

- 1) Pengeluaran rutin terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas, belanja anggsuran, sumbangan dan bantuan, pengeluaran tidak termasuk bagian lain serta pengeluaran tak terduga ;
- 2) Belanja pembangunan merupakan belanja yang dialokasikan untuk membiayai pekerjaan baik fisik maupun non fisik ;
- 3) Dalam jenis belanja rutin berupa belanja barang/jasa, belanja pemeliharaan dan perjalanan dinas terdiri dari sub jenis pengeluaran yang tertera dengan sistem digit. Namun dalam pelaksanaannya, setiap jenis belanja tersebut memiliki digit penutup dengan sebutan pengeluaran lain-lain yang tidak jelas pemanfaatan dan pertanggungjawabannya seperti belanja barang lain-lain, pemeliharaan lain-lain dan perjalanan dinas lainlain;
- 4) Masih dalam komposisi belanja rutin, terdapat belanja dengan sebutan pengeluaran tidak termasuk bagian lain dan pengeluaran tidak terduga yang tidak jelas tujuan penggunaan dan pertanggungjawabannya. Prosedur pencairan pengeluaran ini ditentukan oleh kebijakan Kepala Daerah masing-masing ;

- 5) Pembiayaan belanja rutin didanai dari kemampuan PAD, dan belanja pembangunan didanai dari subsidi pemerintahan pusat ;
- 6) Belanja pembangunan terdiri dari pekerjaan fisik dan non fisik. Dan terhadap pekerjaan non fisik, sangat sulit diukur tingkat manfaat dan pencapaian sasaran serta pertanggungjawabannya seringkali tidak didukung bukti pengeluaran yang memadai.

**b. APBD Sesudah Reformasi<sup>28</sup>**

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam upaya pemberdayaan pemerintahan daerah, maka prespektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dimasa otonomi daerah dan anggaran daerah adalah :

- 1) Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik, hal ini tidak saja terlihat dari besarnya porsi penganggaran untuk kepentingan publik, tetapi pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah ;
- 2) Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah pada khususnya ;
- 3) Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta partisipasi yang terkait dengan pengelolaan anggaran seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretariat Daerah dan Perangkat Daerah lainnya ;

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 31

- 4) Kerangka hukum dan administrasi pembiayaan, investasi dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar ;
- 5) Kejelasan aturan tentang pengeluaran operasional lain-lain yang tidak jelas akuntabilitas ;
- 6) Prinsip anggaran dan kejelasan larangan pengaturan alokasi anggaran diluar ditetapkan dalam strategi dan prioritas APBD.

## **2. Pemeriksaan Atas Tanggung jawab Keuangan Pemerintah Daerah<sup>29</sup>**

Pemeriksaan BPK atas pelaksanaan APBD meliputi pemeriksaan atas pelaksanaan pendapatan daerah, pelaksanaan anggaran daerah, dan pemeriksaan atas pangsa keuangan daerah.

### **a. Pemeriksaan atas pelaksanaan anggaran pendapatan daerah**

Luas lingkup pemeriksaan atas pelaksanaan anggaran pendapatan daerah meliputi pendapatan asli daerah berupa pajak dan retribusi daerah, bagian laba perusahaan daerah, penerimaan dinas-dinas daerah, penerimaan lain-lain, dan pendapatan yang berasal dari pemerintah pusat seperti bagi hasil pajak dan bukan pajak berupa Pajak Bumi Bangunan, serta lain-lain pendapatan daerah yang sah. Ruang lingkup pemeriksaan atas pelaksanaan anggaran pendapatan daerah meliputi penilaian tentang ketertiban dan ketaatan atas peraturan perundang-undangan dan penilaian tentang penatausahaan efisiensi operasional.

### **b. Pemeriksaan atas pelaksanaan anggaran belanja daerah**

---

<sup>29</sup> Mikael PH Togatorop ” Analisis Yuridis Keuangan Publik dan Keuangan Privat Pada Pemeriksaan BPK” hlm, 141

Luas lingkup pemeriksaan atas pelaksanaan anggaran belanja daerah meliputi pelaksanaan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan daerah. Pemeriksaan atas pelaksanaan belanja rutin daerah, mencakup pembiayaan aparatur pemerintah berupa belanja pegawai daerah, pembiayaan operasional dan pemeliharaan berupa belanja barang dan belanja non pegawai serta pengeluaran rutin lainnya ; pembayaran bunga dan cicilan utang yang terdiri atas pembayaran utang daerah, subsidi kepada daerah bawahan. Pemeriksaan atas pelaksanaan belanja daerah mencakup pengeluaran pembangunan berdasarkan jenis pembayaran perdinas / instansi/ lembaga daerah dan pembangunan daerah lainnya. Ruang lingkup pemeriksaan atas pelaksanaan anggaran belanja daerah ini meliputi penilaian atas temuan tentang ekonomis, efisiensi, dan efektivitas dari pelaksanaan anggaran belanja dimaksud.

**c. Pemeriksaan atas pelaksanaan perhitungan anggaran daerah**

BPK melakukan pemeriksaan atas perhitungan daerah adalah untuk menilai kelengkapan dan kebenaran daripada perhitungan anggaran daerah yang disajikan, untuk itu dimanfaatkan pula hasil-hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah

**d. Pemeriksaan atas pangsa keuangan lainnya**

Pangsa keuangan adalah bahagian dari tanggungjawab keuangan yang berupa embrio dari pos-pos neraca keuangan daerah sebagai akibat keuangan dari pelaksanaan anggaran pada saat tertentu. Luas lingkup pemeriksaan atas pangsa keuanagan dimaksud mencakup posisi kas

daerah, posisi piutang daerah, posisi utang daerah, posisi barang inventaris milik daerah, posisi barang persediaan milik daerah, posisi penyertaan pemerintah pada badan usaha daerah, posisi konsesi-konsesi daerah, posisi kewajiban daerah tak terduga (*contingency*), pemeriksaan pangsa keuangan berupa inventaris kekayaan milik daerah dilaksanakan setiap tahun, sedangkan pemeriksaan atas pangsa keuangan lainnya belum dapat dilaksanakan secara rutin seperti halnya pemeriksaan atas inventaris barang milik daerah. Ruang lingkup pemeriksaan atas pangsa keuangan ini ditujukan untuk menilai ketetapan dan ketaatan atas peraturan perundang-undangan

### **3. Perimbangan Keuangan Negara dan Daerah Setelah Reformasi**

Keberadaan Pemerintah Daerah (Pemda), dalam konteks otonomi daerah, bertujuan untuk menyediakan pelayanan prima dan memfasilitasi proses pemberdayaan masyarakat.<sup>30</sup> Oleh karenanya, Pemda dinilai memiliki kompetensi untuk menterjemahkan keinginan masyarakat secara lebih akurat dibandingkan institusi vertikal pemerintah lainnya. Pada sisi lain, keyakinan tersebut turut mendorong Pemda sebagai institusi publik untuk secara berkesinambungan mampu melaksanakan *good governance* dalam seluruh aspek pelaksanaan pemerintahan. Kekecewaan terhadap sistem pengelolaan pemerintahan yang tersentralisasi, mendorong masyarakat lokal menuntut pelaksanaan desentralisasi.

---

<sup>30</sup> Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, (Yogyakarta: Graha Ilmu 2006), hlm.

Latar belakang ini, memang menjadi argumen yang paling fundamental (mendasar) yang melatarbelakangi kebijakan desentralisasi.<sup>31</sup>

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>32</sup>

Di Indonesia, penelitian terhadap motivasi desentralisasi menyatakan bahwa dorongan utama pelaksanaan desentralisasi adalah munculnya gejala kedaerahan. J.D.Legge yang melakukan penelitian selama satu dasawarsa (1950-1960) menyatakan bahwa terdapat tiga unsur yang menyebabkan munculnya gejala kedaerahan (daerahnisme) sebagai akumulasi emosi dan rasio, yakni.<sup>33</sup>

1. Kebutuhan untuk mempromosikan identitas etnis daerahnya sebagai manifestasi dari akar kemerdekaan Indonesia 1945 sekaligus jalan aktualisasi kedaerahan masing-masing.
2. Munculnya keresahan atas "Imperialisme Jawa". Penelitian di sejumlah daerah seperti Makasar, Padang dan Flores menunjukkan adanya keluhan terhadap penguasaan cabang pemerintahan pusat yang didominasi oleh Pejabat Jawa.
3. Argumen terakhir nampak lebih *plausible* (masuk akal) yakni daerah pengekspor seperti Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua yang

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, Hal ini dilatarbelakangi bukti empiris bahwa Pemda merupakan *street level bureaucrat* atau unit organisasi pemerintah yang berhubungan secara langsung dengan masyarakat.

<sup>32</sup> Undang-undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

<sup>33</sup> Kristian Widya Wicaksono, *Op.Cit*, hlm. 42

memberikan kontribusi cukup signifikan terhadap perekonomian Indonesia tidak memperoleh manfaat yang sebanding dengan jasa-jasanya tersebut.

Pasca reformasi 1998, gejala kedaerahan menunjukkan perkembangan yang semakin kronis. Bahkan diindikasikan mengundang terjadinya disintegrasi. Fenomena empiris seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Republik Maluku Selatan (RMS) atau Republik Papua Merdeka (RPM) dapat ditinjau sebagai cerminan bahwa terdapat potensi gerakan sosial di daerah yang menginginkan untuk berpisah dari pangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang terjadi dengan Timor Leste.<sup>34</sup>

Respon pemerintah kala itu terhadap permasalahan disintegrasi adalah dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang telah diubah menjadi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang ini memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengelola pemerintahannya sendiri dengan harapan pelimpahan kewenangan tersebut akan memberikan kepuasan bagi masyarakat daerah sehingga meredam permasalahan disintegrasi bangsa.<sup>35</sup>

Salah satu tawaran solusi atas berbagai masalah pemberlakuan otonomi daerah adalah memahami kembali ontologi (hakikat) desentralisasi. Desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan dalam rangka penyediaan layanan dari pemerintah pusat (individu atau agen) kepada individu atau agen yang “lebih dekat” dengan publik yang akan dilayani.<sup>36</sup> Terdapat dua aspek yang

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 43

<sup>35</sup> *Ibid*.

<sup>36</sup> Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistim Administrasi Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung, 1996), hlm. 93.

melatarbelakangi pelimpahan kewenangan. Pertama, aspek *Territorial* (kewilayahan), hal ini dimotivasi oleh keinginan untuk menempatkan kewenangan pada level pemerintahan yang lebih rendah dalam hirarki teritorial dan secara geografis lebih dekat antara penyedia layanan (agen pemerintah) dengan pengguna layanan (publik). Kedua, aspek fungsional yakni pelimpahan kewenangan kepada agen tertentu yang secara fungsional telah terspesialisasi.<sup>37</sup>

Terdapat tiga jenis pelimpahan kewenangan, yaitu :<sup>38</sup>

1. Delegasi dalam struktur formal politik. Contohnya pada saat pemerintah pusat mendelegasikan tambahan otoritas kepada pemerintah local.
2. Pelimpahan dalam kegiatan *administrative public* atau dalam organisasi sejenis yang berbeda tingkatan. Contohnya dari kantor pusat Kementrian kepada Kantor Wilayah Kementrian tersebut.
3. Transfer dari sebuah institusi negara kepada sebuah agen non-pemerintah. Contohnya pada saat sebuah perusahaan penerbangan nasional dijual kepada pemegang saham privat atau yang dikenal dengan istilah *divestasi/privatisasi*.

Namun, tidak sepenuhnya desentralisasi merupakan konsep yang sempurna. Terdapat beberapa kendala dalam desentralisasi, diantaranya adalah :<sup>39</sup>

1. Klaim yang menyatakan bahwa desentralisasi akan meningkatkan efisiensi teknis pada level lokal dapat disanggah dengan argument bahwa perencanaan dan kebijakan lokal mungkin saja tidak konsisten dengan kebijakan nasional. Hal ini akan memicu ketidakadilan regional.

---

<sup>37</sup> Kristian Widya Wicaksono, *Op.Cit.*, hlm. 45-46

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 49-50

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 46

2. Besarnya jumlah unit local berarti banyak sumberdaya yang menuntut koodinasi administratif dan audit.
3. Kekurangan orang yang terlatih sehingga agen desentralisasi pada lokal diisi staff yang tidak kompeten.
4. Perbedaan potensi daerah yang mencolok dapat menyebabkan daerah yang miskin dan orang-orang miskin bertambah miskin.

Hambatan-hambatan di atas perlu untuk diperhatikan dalam pelaksanaan Desentralisasi, bahkan perlu dipersiapkan model *incremental* (penambahan atau pembenahan) terhadap implemementasi kebijakan desentralisasi. Oleh karenanya, dalam implementasinya, beberapa hal berikut ini perlu untuk dipersiapkan :<sup>40</sup>

1. Terdapat Lembaga lokal yang secara konstitusional berpisah dari pemerintah pusat dan bertanggungjawab atas sejumlah pelayanan lokal yang signifikan.
2. Memiliki kekayaan, anggaran dan tabungan daerah serta mampu menggalang penerimaannya sendiri sepanjang hal tersebut sesuai dengan kewenangan substansi yang dimilikinya.
3. Mempekerjakan pegawainya sendiri yang kompeten direkrut melalui merit sistem (sistem yang sesuai dengan regulasi), dipecat apabila tidak kompeten, dapat dialihkan kepada pekerjaan atas alasan profesionalitas dan efektivitas kerja serta dipromosikan sesuai dengan masa kerja serta prestasi kerja yang mampu ditunjukkannya.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 50

4. Legislatif yang secara mayoritas dipilih oleh masyarakat local sehingga dapat mengoperasikan garis kebijakan partai, memutuskan kebijakan dan menentukan prosedur internal dalam kepartainnya.
5. Administrasi pemerintah pusat sebaiknya melayani secara murni sebagai penasihat eksternal dan inspektor serta tidak memiliki peranan dalam kewenangan lokal.

Indonesia pasca reformasi tidak mengalami perubahan sebagaimana yang digembar-gemborkan banyak kalangan selama ini. Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan dampak negative bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.<sup>41</sup> Di satu sisi, krisis tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun di “berkah tersembunyi” (*blessing in disguised*) bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia di masa yang akan datang.<sup>42</sup>

Salah satu unsur reformasi total adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Tuntutan seperti ini adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan, yaitu;

1. Intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah

---

<sup>41</sup> Krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Tema sentral reformasi total tersebut adalah mewujudkan masyarakat madani, terciptanya *good governance*, dan mengembangkan model pembangunan yang berkeadilan. Di samping itu, reformasi ini juga telah memunculkan sikap keterbukaan dan fleksibilitas system politik dan kelembagaan sosial, sehingga mempermudah proses pengembangan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi untuk pembaruan paradigma di berbagai bidang kehidupan.

<sup>42</sup> Mardiasmo, *Op.Cit.*, hlm. 3-4

daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah.

Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.<sup>43</sup> Besarnya arahan dari pemerintah pusat itu didasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional, dan karena kondisi sumber daya manusia daerah yang dirasa masih relative lemah. Karena dua alasan ini, sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pandangan ini terbukti benar. Sepanjang tahun 70-an dan 80-an, misalnya, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap. Namun dalam jangka panjang, sentralisasi seperti ini telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik, serta memperlambat pengembangan kelembagaan sosial ekonomi di daerah.<sup>44</sup>

2. Tuntutan pembelian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 4

<sup>44</sup> *Ibid.*

kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Dimasa depan, pemerintah sudah terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Untuk menghadapi *new game* yang penuh dengan *new rules* tersebut, dibutuhkan *new strategy*. Berbagai ketetapan MPR yang telah dihasilkan melalui Sidang istimewa yang lalu merupakan *new strategy* kita, untuk keluar dari krisis ekonomi dan kepercayaan serta menghadapi *globalization cascade*. Salah satu ketetapan MPR tersebut adalah Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang: Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuntungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Tap MPR tersebut merupakan landasan hukum keluarnya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang akan segera membawa angin segar bagi pengembangan otonomi daerah. Kedua UU ini telah membawa perubahan mendasar pada pola hubungan antar pemerintahan dan keuangan antar pusat dan daerah.<sup>45</sup>

Misi utama kedua Undang-undang tersebut adalah desentralisasi. Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah

---

<sup>45</sup> Ibid

pusat kepada pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi. Pemerintah pada berbagai tingkatan harus bisa menjadi katalis: fokus pada pemberian pengarahan bukan pada produksi pelayanan publik. Produksi pelayanan publik harus dijadikan sebagai pengecualian dan bukan keharusan. Pada masa yang akan datang, Pemerintah pada semua tingkatan harus fokus pada fungsi-fungsi dasarnya yaitu: penciptaan modernisasi lingkungan legal dan regulasi; pengembangan suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumber daya yang efisien; pengembangan kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur; melindungi orang-orang yang rentan secara fisik maupun non fisik, serta meningkatkan dan konservasi daya dukung lingkungan hidup.<sup>46</sup>

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>47</sup>

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan

---

<sup>46</sup> Ibid

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 8

pemanfaatan dan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreatifitas, peningkatan peran serta masyarakat dan pengembangan peran fungsi DPRD, sebagai salah satu alat daerah.<sup>48</sup> UU ini memberikan otonomi secara utuh kepada kepala daerah kabupaten dan kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya.

Sekarang ini daerah sudah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan, dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat ini, desentralisasi kemudian akan mempengaruhi komponen pemerintahan lainnya. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah, dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Orientasi yang seperti ini kemudian akan menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai *stimulator*, *fasilitator*, koordinator dan *entrepreneur* (wirausaha) dalam proses pembangunan.<sup>49</sup> Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Seperti sudah diketahui, anggaran daerah adalah rencana kerja daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Anggaran daerah atau anggaran pendapatan belanja daerah merupakan

---

<sup>48</sup> Josep Riwu Kaho, *Op.Cit*, hlm. 77

<sup>49</sup> Mardiasmo, *Op.Cit.*, hlm.8

instrument kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah.

Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk mengevaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktifitas dari berbagai unit kerja.

Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan prefensi daerah yang bersangkutan.<sup>50</sup> Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut :<sup>51</sup>

- a. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan keuangan daerah.
- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
- c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran seperti DPRD, KDH, Sekretaris Daerah dan perangkat daerah lainnya.
- d. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
- e. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH, dan PNS daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 9

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 9-10

- f. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi tahunan.
- g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional
- h. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan public dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
- i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
- j. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian serta, mempermudah mendapatkan informasi.



### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### **A. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Pemeriksaan Keuangan Daerah Pada Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kota Solok**

Negara Indonesia merupakan suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, di mana Pemerintah di daerah merupakan bagian integralnya, telah memiliki tujuan akhir. Tujuan akhir itu ialah suatu masyarakat adil, makmur, material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Dasar 1945 yang dirumuskan lebih terperinci dalam Pembukaan Dasar 1945. Oleh karena luas dan banyak urusan pemerintahan itu, sehingga tidak mungkin seluruhnya diurus oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di suatu tempat. Dengan demikian urusan negara memerlukan adanya berbagai alat perlengkapan negara membantu terwujudnya tujuan negara.

Dengan demikian timbul persoalan bagaimana cara menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup segenap wilayah negara. Persoalan ini menimbulkan adanya pembagian wilayah negara atau sejumlah pemerintah daerah-daerah negara. Dalam negara yang berbentuk kesatuan hanya disebutkan pemerintahan daerah yang biasa juga disebut dengan pemerintahan setempat atau pemerintah local (*local government*). Salah satu bidang yang penting diatur dalam pemerintahan daerah adalah pengelolaan keuangan. Mengenai keuangan daerah merupakan masalah esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya Daerah membutuhkan biaya atau dana yang cukup besar.

Dikeluarkannya kedua UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No.33 Tahun 2004 memberikan implikasi yang sangat mendasar yang mengarah pada perlu dilakukannya reformasi sektor publik dan dipakainya paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah. Reformasi sektor publik tersebut harus diikuti dengan reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat negara di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya. Lembaga-lembaga di daerah hendaknya tidak lagi dijadikan sebagai alat Pemerintah Pusat semata-mata, namun lebih diorientasikan pada pelaksanaan lembaga tersebut secara ekonomis, efisien dan efektif, transparan, memiliki akuntabilitas dan kepekaan yang tinggi terhadap aspirasi masyarakat di daerah. Kunci reformasi kelembagaan adalah sebagai “*stakeholder*”, Pemerintah Daerah sebagai eksekutif, dan DPRD sebagai “*stakeholder*” dengan memberikan tanggung jawab, wewenang, dan kesempatan yang lebih luas untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri.<sup>53</sup>

Bagi pengelolaan keuangan daerah, prinsip-prinsip itu adalah koridor bagi para pihak yang terlibat dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah. Artinya, prinsip-prinsip pokok itu akan menjamin pengelolaan keuangan daerah selalu berorientasi pada kepentingan publik. Suatu anggaran daerah yang disiapkan, di-*review* diimplementasikan dan dilaporkan, serta dievaluasi, dan dianalisis, mempunyai maksud dan tujuan meliputi fungsi anggaran daerah sebagai suatu dokumen kebijakan. Anggaran daerah sebagai suatu arahan kegiatan operasional, anggaran daerah sebagai perencanaan keuangan, anggaran daerah sebagai alat komunikasi kepada publik, masing-masing maksud tujuan tersebut

---

<sup>53</sup> Wawancara Dengan Bpk. Irwan Nesa, M.Si, Selaku Kepala Biro Humas, Kantor BPKP Sumatera Barat, Tanggal 9 Januari 2012.

mempunyai kriteria-kriteria tersendiri untuk mengevaluasinya. Adapun Siklus Anggaran Daerah yaitu;<sup>54</sup>

1. Tahap Perencanaan dan Persiapan

Masalah utama perimbangan keuangan selama ini adalah dominasi pemerintah atasan, yang terlihat dari dominannya peran dan porsi dana yang berasal dari pemerintah pusat. Dalam suasana seperti ini, unsur ketidakpastian (*uncertainty*) menjadi tinggi dalam tahap penyiapan dan penyusunan anggaran, sehingga daerah cenderung lebih memenuhi atau yang berlaku daripada memenuhi kebutuhan daerah. Tetapi menurut No. 32 Tahun 2004 dan No. 33 Tahun 2004 maka anggaran daerah sudah dapat direncanakan dan disiapkan dengan lebih baik. Dengan kedua itu, fungsi anggaran sebagai fungsi perencanaan (*planning tools*) keuangan daerah akan lebih baik dibanding dengan lama yang pada kenyataannya anggaran induk (*initial budget*) merupakan dokumen yang belum lengkap (*provisional documents*).

2. Tahap ratifikasi

Tahap ratifikasi ini mencakup pula ratifikasi revisi terhadap anggaran seperti yang dikehendaki UU No. 33 Tahun 2004. Dengan demikian ada dua jenis ratifikasi, yaitu ratifikasi terhadap anggaran induk (*initial budget*) dan ratifikasi terhadap perubahan anggaran (*revised budget*). Secara teori sudah cukup baik, namun hal ini harus dibuktikan dalam implementasinya. Dari titik pandang peran DPRD, maka DPRD sangat berkepentingan dengan perencanaan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Persoalannya adalah pada anggaran DPRD yang diletakkan pada APBD. Kondisi ini tentunya akan mempengaruhi kinerja, independensi dan kemandirian DPRD itu sendiri.

3. Tahap implementasi

Hal yang penting pada tahap implementasi ini adalah kebutuhan akan sistem dan prosedur implementasi yang memadai. Dan hal ini tampak telah ditampung dalam No. 33 Tahun 2004 dalam kaitannya dengan kepentingan pemerintah daerah dengan kaitan dengan pemerintah pusat. Namun masih ada beberapa hal yang barangkali dapat digunakan sebagai bahan masukan atau pertimbangan untuk pembuatan aturan operasional. Salah satunya adalah optimalisasi inspektorat sebagai pemeriksa intern. Dengan fungsi yang demikian diharapkan inspektorat tersebut dapat memonitor pelaksanaan belanja atau pengeluaran rutin dan pembangunan dengan baik. Hal lain yang perlu dipikirkan dalam tahap implementasi ini adalah masalah perubahan anggaran. Secara teoritis, perubahan anggaran pasti terjadi namun yang ideal adalah bahwa perubahan tersebut hendaknya dilakukan apabila ada kondisi yang luar biasa (*extra ordinary*).

4. Tahap Pelaporan dan Evaluasi

Tahap pelaporan dan evaluasi merupakan tahap akhir dari siklus Anggaran Daerah. Hasil dari tahap ini berupa umpan balik (*feed back*) yang akan

---

<sup>54</sup> *Ibid*, Wawancara dengan Bpk. Irwan Nesa, M.Si, Selaku Kepala Biro Humas, Kantor BPKP Sumatera Barat, Tanggal 9 Januari 2012.

menjadi masukan bagi tahap perencanaan siklus tahun anggaran berikutnya. Dengan demikian, tahap-tahap tersebut saling berkaitan.

Agar laporan tersebut lebih akuntabel maka sebaiknya diperlukan keterlibatan pihak-pihak yang profesional dan independen untuk menilai laporan pertanggungjawaban tersebut. Dengan melibatkan pihak luar yang independen tersebut diharapkan DPRD mempunyai dasar yang kuat untuk menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban eksekutif, seperti yang diatur pada Pasal 81 Undang-Undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang bunyinya :<sup>55</sup>

- a. Pemerintah Daerah menyampaikan rancangan Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran.
- b. Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri laporan keuangan Perusahaan Daerah.
- c. Bentuk dan isi Laporan Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

Tugas BPK seperti yang terdapat pada BAB III Bagian Kesatu pada Pasal 6 Undang-Undang No 15 Tahun 2006 adalah:<sup>56</sup>

1. 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.
2. Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

---

<sup>55</sup> Undang-undang No. 33 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

<sup>56</sup> Undang-Undang No 15 Tahun 2006.

3. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
4. Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan , laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.
5. Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan BPK.

BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. DPR, DPD, dan DPRD menindaklanjuti hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga perwakilan. Penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk. Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya. Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum.<sup>57</sup>

Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal 7 Undang-Undang No 15 Tahun 2006 diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan

---

<sup>57</sup> Pasal 7 Undang-Undang No 15 Tahun 2006

unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. Laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Pasal 8 Undang-Undang No 15 Tahun 2006 dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang - undangan. BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal 7 Undang-Undang No 15 Tahun 2006 , dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemerintah.<sup>58</sup>

Kewenangan BPK terdapat pada BAB III Bagian Kedua pada Pasal 9 Undang-Undang No 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah: Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang:

- a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
- b. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi 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;
- c. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
- d. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
- e. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;

---

<sup>58</sup> Pasal 8 Undang-Undang No 15 Tahun 2006.

- f. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- g. Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
- h. Membina jabatan fungsional Pemeriksa;
- i. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
- j. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.<sup>59</sup>

Dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diminta oleh BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d Pasal 9 No 15 Tahun 2006 Tentang Badan Keuangan Daerah hanya dipergunakan untuk pemeriksaan. Kemudian BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK. Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:<sup>60</sup>

1. penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
2. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan
3. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

---

<sup>59</sup> Pasal 9 Undang-Undang No 15 Tahun 2006

<sup>60</sup> *Opcit*, Wawancara dengan Bpk. Irwan Nesa, M.Si, Selaku Kepala Biro Humas, Kantor BPKP Sumatera Barat, Tanggal 9 Januari 2012.

4. Hasil pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

BPK dapat memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya. Pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; dan/atau keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 10, dan Pasal 11 diatur dengan Peraturan BPK.<sup>61</sup>

## **B. Mekanisme Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Terhadap Keuangan Negara**

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pra-Perubahan, pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara sebenarnya telah diatur meskipun secara singkat, dalam Pasal 23 ayat 5. di dalamnya dinyatakan untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara diadakan BPK, yang hasil pemeriksaannya diberitahukan kepada DPR. Pasal ini kemudian diubah dengan Pasal 23 E yang menyatakan BPK dibentuk untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Hasil pemeriksaannya diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, yang kemudian ditindaklanjuti oleh lembaga tersebut sesuai dengan adanya perubahan

---

<sup>61</sup> Pasal 11 Undang-Undang No 15 Tahun 2006

tersebut pada dasarnya memperluas kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan, tidak hanya menyangkut aspek tanggung jawab, tetapi juga pengelolaan keuangan negara. Jika UUD 1945 naskah asli menyatakan BPK hanya berwenang melakukan pemeriksaan terhadap tanggung jawab keuangan negara, dalam perubahannya, BPK juga memeriksa pengelolaan keuangan negara. Konsep ini sesungguhnya membebankan BPK sebagai lembaga tinggi Negara untuk memeriksa seluruh pengelolaan keuangan negara, tanpa kecuali. Secara logika, pemeriksaan yang terlalu luas menimbulkan rentang kendali yang terlalu sulit dijangkau. Akibatnya, pemeriksaan atau pertanggungjawaban terhadap keuangan negara kemungkinan besar akan tidak optimal.<sup>62</sup>

Di samping itu, pemeriksaan selain bersifat *pre-audit*, juga bersifat *post-audit* yang artinya : “Pemeriksaan yang dilakukan sesudah transaksi itu diselesaikan dan dicatat. Pemeriksaan ini dilakukan beberapa saat setelah sebagian atau seluruh kegiatan itu selesai. Berdasarkan teori, fungsi penilaian/pemeriksaan harus dilakukan atas kegiatan-kegiatan yang telah diselesaikan (*completed*).”

Diperluasnya kewenangan BPK untuk memeriksa pengelolaan sekaligus pertanggungjawaban keuangan negara tidak sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara. Di samping itu, menimbulkan sentralisasi pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara. Oleh sebab itu, dalam menghadapi pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara lebih baik dilakukan dengan cara: “Sistem desentralisasi pengawasan/pemeriksaan yang berjenjangleh yang paling tepat,

---

<sup>62</sup> Arifin P Soeria Atmaja, *Op. Cit.*, hlm. 26

karena di samping rentang kendalinya terjangkau, pelaksanaannya pun lebih efektif dan efisien dengan tumpang tindih yang minimal.”<sup>63</sup>

Perluasan kewenangan BPK untuk memeriksa pengelolaan sekaligus pertanggungjawaban keuangan negara disebabkan adanya pemeriksaan eksistensi BPK sebagai lembaga tinggi negara yang disamakan dengan struktur ketatanegaraan zaman Hindia Belanda, dimana saat itu juga terdapat *Algemene Rekenkamer*. Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan perbandingan kelembagaan Negara yang ada pada zaman pemerintahan Hindia Belanda dan saat kemerdekaan di bawah sistem UUD 1945 sebelum perubahan.<sup>64</sup>

Tabel. I

Dalam IS 1925	Dalam UUD 1945 Pra-Perubahan
Gouverneur General (Pasal 1 ayat (1))	Presiden (Pasal 4 – 15)
Gouverneur General (Pasal 1 ayat (1))	Dewan Pertimbangan Agung (Pasal 16)
Gouverneur General (Pasal 1 ayat (1))	Mahkamah Agung (Pasal 24 ayat (1))
Gouverneur General (Pasal 1 ayat (1))	Dewan Perwakilan (Pasal 19-22)
Algemene Rekenkamer Keuangan (Pasal 117)	Badan Pemeriksa (Pasal 23 ayat (5))

Kedudukan BPK sebagai lembaga tinggi negara tersebut pada hakikatnya dalam rangka melaksanakan filosofi pemeriksaan, yaitu objektivitas. Konsep objektivitas dalam pemeriksaan merupakan sesuatu yang sangat penting guna

<sup>63</sup> *Opcit*, Wawancara., dengan Bapak Irwan Nesa, M. Si, selaku kepala Biro Humas, Kator BPKP Sumatera Barat, Tanggal 9 Januari 2012.

<sup>64</sup> Hasan Bisri, *Loc. Cit*

menghindari kemungkinan terjadinya penyimpangan keuangan negara. Proses pemeriksaan keuangan yang dapat dilakukan BPK adalah dengan cara:<sup>65</sup>

1. Meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
2. Mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya.
3. Melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara. Penyegelan hanya dilakukan apabila pemeriksaan atas persediaan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan Negara terpaksa ditunda karena sesuatu hal. Penyegelan dilakukan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara dari kemungkinan usaha pemalsuan, perubahan, pemusnahan, atau penggantian pada saat pemeriksaan berlangsung.
4. Meminta keterangan kepada seseorang. Dalam rangka meminta keterangan, BPK dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang. Permintaan keterangan dilakukan oleh pemeriksa untuk memperoleh, melengkapi, dan/atau meyakini informasi yang dibutuhkan dalam kaitan dengan pemeriksa. Yang dimaksud dengan seseorang adalah perseorangan atau badan hukum.
5. Memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan. Kegiatan pemotretan, perekaman, dan/atau pengambilan sampel (contoh) fisik obyek yang dilakukan oleh pemeriksa bertujuan untuk memperkuat dan/atau melengkapi informasi yang berkaitan dengan pemeriksaan.
6. Melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>66</sup>

Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan, oleh BPK kepada pemerintah. Dalam hal laporan hasil pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan BPK digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (*audited financial statements*) memuat koreksi

---

<sup>65</sup>*Op. cit.*, Wawancara., dengan Bapak Irwan Nesa, M. Si, selaku kepala Biro Humas, Kator BPKP Sumatera Barat, Tanggal 9 Januari 2012.

<sup>66</sup> Hasan Bisri, *Op. Cit.*, hlm. 12.

dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD. Apabila pemeriksa menemukan unsur pidana, mewajibkan BPK melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan-peraturan Sebagai lembaga tinggi negara, BPK menurut pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 1973, mempunyai tugas memeriksa tanggung jawab pemerintah mengenai keuangan negara dan memeriksa semua pelaksanaan APBN, yang hasilnya kemudian diserahkan kepada DPR.

Untuk menjaga objektivitas pemeriksaannya tersebut, BPK diberikan garansi independensinya dari pengaruh kekuasaan manapun. Objektivitas pemeriksaan ini merupakan bagian penting dalam rangka optimalisasi pemeriksaan keuangan negara. Jika ditinjau dari segi maknanya, BPK adalah “suatu badan yang tugasnya lebih banyak dititikberatkan kepada tindakan yang bersifat represif”. Dalam memeriksa tanggung jawab keuangan negara, BPK akan menilai berdasarkan dua segi, yaitu pertama, apakah penggunaan anggaran itu telah mencapai manfaat yang dituju oleh anggaran itu dan kedua, apakah penggunaannya itu sesuai dengan peraturan .

Dalam menjalankan fungsinya tersebut, BPK juga merumuskan standar audit pemerintahan (SAP) sebagai standar pemeriksaan yang berlaku secara nasional bagi pemeriksa di lingkungan BPK, pemerintah, dan akuntan publik yang memeriksa keuangan negara. Dengan demikian, sebenarnya, pemeriksaan BPK adalah didasarkan pada dokumen anggaran, pembukuan anggaran, dan perhitungan anggaran yang ditinjau dari segi teknis anggaran (*begroting technisch*). Dengan mendasarkan pada fenomena tersebut, eksistensi BPK sebenarnya diarahkan pada tujuan awal menciptakan struktur negara yang

kondusif. Berkaitan dalam hal ini pula, kedudukan BPK sangat penting dalam tata demokrasi nasional, yaitu untuk mencari kebenaran yang mengandung arti BPK dalam melaksanakan pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara adalah untuk menegakkan kebenaran di bidang tanggung jawab keuangan negara.

Sementara itu, hasil pemeriksaan BPK sesuai dengan Pasal 23E ayat 3 UUD 1945 Perubahan Ketiga disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya. Pemberian hasil pemeriksaan kepada ketiga lembaga tersebut sebenarnya menegaskan kembali kedaulatan anggaran di tangan DPR. Selain itu, laporan tersebut juga akan dipergunakan sebagai bahan pertimbangan bagi proses persetujuan pembentukan UU APBN pada tahun anggaran mendatang. Juga, dapat dipergunakan oleh DPR sebagai, bahan penilai apakah pemerintah dalam melakukan kebijaksananya tidak melanggar apa yang telah ditetapkan dalam APBN. Hasil pemeriksaan BPK tidak dapat dikemukakan kepada publik karena sesuai dengan Pasal 23 E ayat (2) UUD 1945 dan UU Nomor 5 tahun 1973, hasil pemeriksaan hanya dapat disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Ketua BPK (1999-2004), Satrio Boedihardjo Joedono menyatakan, BPK tidak mengemukakan hasil pemeriksaan ke publik karena, BPK berpedoman pada UU Nomor 5/1973 tentang BPK. Dalam UU Nomor 5/1973 tersebut ditegaskan bahwa laporan BPK hanya ke DPR. Sedangkan dugaan kasus korupsi dilaporkan ke jaksa dan polisi.

Sementara itu, konsekuensi yuridis atas kemungkinan penilaian DPR terhadap pelaksanaan APBN sangat menentukan posisi pemerintah, khususnya Presiden, dalam menjalankan pemerintahannya. Jika DPR menilai Presiden tidak

menjalankan UU APBN berdasarkan hasil pemeriksaan BPK, sebagaimana ditetapkan tata tertib DPR, DPR berhak mengajukan keterangan kepada Presiden (hak interpelasi). Jika DPR menganggap kebijakan Presiden dalam pelaksanaan APBN diduga terjadi penyimpangan atau korupsi, sesuai dengan Pasal 7B ayat (1) UUD 1945 DPR dapat meminta pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Presiden telah melakukan korupsi atas pelaksanaan APBN. Oleh sebab itulah, menjadi sangat penting kedudukan hasil laporan pemeriksaan BPK dalam menjalankan pengawasan terhadap eksekutif.

Sementara itu, Pasal 30 UU Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan tugas pemerintah untuk mengajukan RUU pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR dalam bentuk laporan keuangan yang telah diperiksa BPK, hal ini mengubah ketentuan yang mengatur pemerintah mengirimkan perhitungan anggaran negara kepada Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan membubuhi perhitungan anggaran tersebut suatu keterangan tentang pendapatnya dan dengan pemberitahuan tentang keberatan-keberatannya sebagai hasil pemeriksaan atasnya serta atas bukti-bukti pertanggungjawaban yang disampaikan kepadanya dikirimkan kembali kepada para pengirimnya dalam waktu empat bulan setelah diterima, untuk dijawab dan dibetulkan.

Peranan BPK dalam melakukan pertanggungjawaban keuangan negara juga adalah pada saat memeriksa perhitungan anggaran negara, yang kemudian oleh Pemerintah disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuannya. Adapun pemeriksaan atas perhitungan anggaran negara tidak hanya dilakukan setelah perhitungan itu disampaikan kepada BPK, melainkan sejak APBN

dilaksanakan sampai dengan tersusunnya UU Perhitungan Anggaran Negara (PAN). Dengan demikian BPK melakukan pemeriksaan untuk menilai kelengkapan dan kebenaran perhitungan anggaran yang disampaikan, yang juga memanfaatkan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah.

Dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara, BPK lebih baik menggunakan hasil pengawasan intern. Adanya pengawasan intern sebagai pengawas yang dilakukan oleh Unit pengawas intern organisasi yang diawasi di mana tugasnya adalah membantu fungsi pengawasan pimpinan organisasi serta membantu menyusun laporan pelaksanaan kegiatan organisasi. Pengawasan ini lazimnya dilakukan instansi pemeritahan dengan membentuk suatu organisasi khusus yang menangani secara menyeluruh pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran negara. Konsep pengawasan ini dibutuhkan dengan maksud agar penyimpangan pelaksanaan anggaran negara lebih cepat diatasi oleh unit intern yang dengan organisasi tersebut.

Di dalam organisasi pemerintahan negara, Presiden yang dibantu Kabinet menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan. Salah satu pelaksanaan pemerintahan tersebut adalah melaksanakan UU APBN, yang secara terpusat dan terintegrasi dilakukan oleh Departemen Keuangan. Guna menjalankan pengawasan terhadap keuangan negara yang dilakukan pemerintah, dibentuk suatu badan yang khusus melakukan pengawasan, yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) berdasarkan Keputusan Presiden No. 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Selain itu, di dalam pemerintahan juga dibentuk berbagai aparat pengawasan fungsional

pemerintah, baik di pusat seperti inspektorat jenderal departemen/unit pengawasan lembaga. Juga, pengawasan fungsional pemerintahan di daerah.

Banyaknya lembaga pengawasan dalam struktur kelembagaan pemerintahan sebenarnya tidak mengandung efektivitas dalam proses pelaksanaannya. Di samping itu, menimbulkan duplikasi dalam rangka pelaksanaan pengawasan yang akan menimbulkan kesulitan dalam melakukan penilaian yang objektif. Juga akan menyebabkan terjadinya pembagian kapling pengawasan dan pemeriksaan yang hanya menimbulkan ketidakpastian. Adanya realitas tersebut kemungkinan terjadinya tumpang tindih sangat besar yang akibat adanya, “Dalam suatu waktu yang bersamaan atau dalam jangka waktu yang dekat, dua aparat pengawasan fungsional atau lebih melakukan pemeriksaan terhadap suatu instansi/proyek tertentu dengan sasaran yang sama.”<sup>67</sup>

Sebenarnya, tumpang tindih demikian tidak akan terjadi jika terdapat pengelompokan atas dasar kewenangan unit pengawasan intern yang ada. Dengan tugas pemeriksaan yang dibedakan tersebut sebenarnya akan dideskripsikan suatu pola pengawasan berjenjang. Pengawasan tersebut pada dasarnya dilakukan dimana, “Aparat pengawasan yang lebih tinggi tingkatnya secara hierarkis organisatoris melaksanakan tugas yang lebih luas pendekatannya atau lebih makro wawasannya daripada aparat pengawasan yang lebih rendah. Dengan perkataan lain sasaran pengawasan antar-aparat pengawasan berbeda satu sama lain, tergantung mana yang lebih ekstern dan mana yang lebih intern”.

---

<sup>67</sup> Dian Puji N. Simatupang, *Op. Cit.*, hlm. 90.



Selama ini, perjenjangan pengawasan dan pemeriksaan keuangan Negara tampaknya belum dapat diwujudkan secara optimal disebabkan “tidak adanya kebijaksanaan pengawasan secara nasional dan tidak ada alat yang dapat dipakai untuk melakukan koordinasi pelaksanaan pengawasan.” Disamping itu, tidak ada perencanaan yang terpadu dalam melakukan pengawasan. Dalam hal pengawasan intern keuangan negara, kedudukan BPKP cukup potensial untuk menjalankan tugas mempersiapkan perumusan kebijakan pengawasan keuangan dan pembangunan. Selain itu juga menyelenggarakan pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan. Guna mendukung tugas BPKP tersebut BPKP dapat melakukan pemeriksaan setempat, meminta keterangan mengenai tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan BPKP atau aparat pengawas lainnya. Juga meminta keterangan pada semua pejabat yang terkait erat dengan objek pemeriksaan. Hasil pemeriksaan BPKP kemudian disampaikan langsung kepada menteri atau pejabat instansi yang diawasi.

Apabila ditelaah secara mendalam eksistensi pengawasan intern keuangan negara sebenarnya ditujukan pada upaya membantu presiden dalam bidang pemeriksaan dan pengendalian lingkup pemerintahan negara. Sebagai kepala pemerintahan yang menjalankan fungsi pemerintahan, presiden tidak dapat senantiasa melakukan pengawasan. Oleh sebab itu, presiden meminta bantuan aparatur pemerintahan juga melakukan fungsi pengawasan terhadap keuangan dan pembangunan. Sebagai aparatur pemerintahan, dan juga aparat pengawas intern, pihaknya tidak boleh mengeluarkan pernyataan pendapat yang dapat dijadikan dasar bagi masyarakat umum dalam mengambil suatu keputusan.

### **C. Implikasi Fungsi Pengawasan Yang Dilakukan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kota Solok, Provinsi Sumatera Barat.**

Hasil dan implikasi dari pemeriksaan yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan di daerah Kota Solok adalah berupa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Berikut ini penulis menyampaikan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap keuangan daerah Solok pada Tahun 2009. Laporan Hasil Pemeriksaan tersebut yang menjadi hasil dan implementasi dari fungsi Badan Pemeriksa Keuangan Propinsi Sumatera Barat sebagai lembaga pemeriksa keuangan di daerah Kota Solok. Dalam Laporan Hasil Pemeriksaan memuat Dokumentasi pemeriksaan yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pemeriksaan harus berisi informasi yang cukup untuk memungkinkan pemeriksa yang berpengalaman, tetapi tidak mempunyai hubungan dengan pemeriksaan tersebut dapat memastikan bahwa dokumentasi pemeriksaan tersebut dapat menjadi bukti yang mendukung pertimbangan dan simpulan pemeriksa. Dokumentasi pemeriksaan harus mendukung opini, temuan, simpulan dan rekomendasi pemeriksaan.

Bentuk dan isi dokumentasi pemeriksaan harus dirancang sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kondisi masing-masing pemeriksaan. Informasi yang dimasukkan dalam dokumentasi pemeriksaan menggambarkan catatan penting mengenai pekerjaan yang dilaksanakan oleh pemeriksa sesuai dengan standar dan kesimpulan pemeriksa. Kuantitas, jenis, dan isi dokumentasi pemeriksaan

didasarkan atas pertimbangan professional pemeriksa. Berdasarkan ketentuan Pasal 23E Perubahan Ketiga Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 2 Nomor 5 Tahun 1973, dan Pasal 31/ UU/ Nomor 17 Tahun 2003, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) telah memeriksa Laporan Keuangan Kota Solok Tahun Anggaran 2009 yang telah disusun oleh Pemerintah Kota Solok.

Laporan Keuangan tersebut adalah tanggung jawab Pemerintah Kota Solok. Tanggung jawab Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) terletak pada pernyataan pendapat atas Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2009 berdasarkan Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI). Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Daerah tersebut dilakukan dengan berpedoman pada Standar Audit Pemerintahan (SAP) yang ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI). Standar tersebut mengharuskan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) untuk merencanakan, mengumpulkan bukti yang cukup dan melaksanakan pemeriksaan agar memperoleh keyakinan yang memadai sebagai dasar untuk memberikan pendapat.

Pemerintah Kota Solok dalam Laporan Keuangan Tahun 2009 mencatat hal-hal sebagai berikut:

1. Pencatatan Penerimaan Pajak Penerangan Jalan dan Biaya Penerangan Jalan Umum tidak dilakukan secara bruto sehingga mengakibatkan realisasi Pendapatan Pajak Penerangan Jalan dan Biaya Penerangan Jalan Umum dilaporkan lebih rendah sebesar Rp667.443.005,00;
2. Pendapatan dan Belanja Puskesmas pada Dinas Kesehatan belum dibukukan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), sehingga mengakibatkan pendapatan Retribusi Pelayanan Kesehatan yang disajikan dalam Perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) lebih

- rendah sebesar Rp2.552.005.175,88 dan Belanja Operasi dan Pemeliharaan disajikan lebih rendah sebesar Rp1.652.840.820,75;
3. Pengeluaran sebesar Rp959.755.350,00 tidak didukung dengan bukti yang lengkap dan sah, sehingga mengakibatkan pengeluaran tersebut kurang dapat diyakini kebenarannya;
  4. Pembebanan pengeluaran pada Tunjangan Kesejahteraan tidak tepat sebesar Rp885.400.000,00, sehingga mengakibatkan Belanja Tunjangan Kesejahteraan disajikan lebih besar dari seharusnya;
  5. Pembebanan Pengeluaran pada Biaya Transportasi dan Akomodasi – Jasa Pihak Ketiga tidak tepat sebesar Rp247.132.750,00, sehingga mengakibatkan Biaya Transportasi dan Akomodasi - Jasa Pihak Ketiga disajikan lebih besar dari seharusnya;
  6. Pembebanan pengeluaran pada Biaya Makanan dan Minuman Tamu tidak tepat sebesar Rp376.000.000,00, sehingga mengakibatkan Biaya Makanan dan Minuman Tamu disajikan lebih besar dari seharusnya;
  7. Pembebanan Pengeluaran Bantuan pada Belanja Barang sebesar Rp2.738.281.000,00 tidak tepat, sehingga mengakibatkan Belanja Barang disajikan lebih besar dari seharusnya;
  8. Pembebanan Pengeluaran pada Belanja Bantuan Keuangan kepada Organisasi Profesi tidak tepat sebesar Rp2.905.699.438,85, sehingga mengakibatkan Belanja Bantuan Keuangan kepada Organisasi Profesi disajikan lebih besar dari seharusnya;
  9. Pengadaan Kapal Penangkap Ikan tahun 2003 tidak dilaporkan dalam Neraca, sehingga mengakibatkan nilai aktiva neraca awal yang disajikan lebih rendah dari seharusnya sebesar Rp858.500.000,00;
  10. Belanja Modal Jalan minimal senilai Rp2.434.978.000,00 dibebankan pada Belanja Pemeliharaan Jalan, sehingga mengakibatkan Belanja Modal Jalan yang disajikan lebih rendah dari seharusnya.

Kebijakan akuntansi yang diterapkan pada penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Kota Solok Tahun Anggaran 2009 pada dasarnya mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran dan Pendapatan dan Belanja Daerah. Khusus untuk rekening hutang dan piutang, pengakuan dilakukan pada akhir tahun tidak dicatat menambah pendapatan/belanja tahun berjalan tetapi menambah/mengurangi ekuitas dana umum, agar memudahkan

para pihak yang berkepentingan melakukan pengujian dengan struktur Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Di bawah ini merupakan bentuk dan uraian tentang kebijakan akuntansi pemerintah Kota Solok. Secara lebih rinci, kebijakan akuntansi yang diterapkan dalam penyusunan Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2006 adalah sebagai berikut:

1. Kas

Kas adalah alat pembayaran yang sah yang setiap saat dapat digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah. Kas di Pemegang Kas dinyatakan dalam nilai rupiah. Jika ada kas dalam valuta asing, maka harus dikonversi berdasarkan nilai kurs tengah Bank Indonesia (BI) pada tanggal transaksi. Pada akhir tahun, kas di pemegang kas dalam valuta asing dikonversi ke dalam rupiah menggunakan kurs tengah Bank Indonesia (BI) pada tanggal neraca.

2. Piutang

- a. Piutang merupakan hak atau klaim kepada pihak ketiga yang diharapkan dapat dijadikan kas dalam satu periode akuntansi.
- b. Piutang diakui pada akhir periode akuntansi berdasarkan jumlah kas yang akan diterima, dengan lawan rekening ekuitas dana umum.
- c. Piutang dinilai sebesar nilai bersih yang diperkirakan dapat direalisasikan.

3. Persediaan

- a. Persediaan adalah barang yang dijual atau dipakai habis dalam satu periode akuntansi.
  - b. Persediaan diakui pada akhir periode akuntansi berdasarkan nilai barang yang belum terjual atau terpakai.
  - c. Persediaan dinilai berdasarkan:
    - 1) Harga pembelian terakhir jika diperoleh dengan pembelian
    - 2) Harga standar jika diperoleh dengan memproduksi sendiri
    - 3) Harga/nilai wajar atau estimasi nilai penjualannya jika diperoleh dengan cara lainnya seperti donasi.
4. Investasi Jangka Panjang.
- a. Investasi jangka panjang adalah penyertaan modal yang dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi dalam jangka waktu lebih dari satu periode akuntansi.
  - b. Investasi Jangka Panjang antara lain terdiri dari:
    - 1) Penyertaan modal pemerintah pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Lembaga Keuangan Daerah, Badan International dan Badan Usaha lainnya yang bukan milik daerah.
    - 2) Pinjaman kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Lembaga Keuangan Daerah, Pemerintah Daerah Otonom atau sebaliknya dan pihak lainnya yang diteruspinjamkan.
    - 3) Investasi jangka panjang lainnya yang dimiliki untuk menghasilkan pendapatan.

4) Penanaman modal dalam proyek pembangunan yaitu akumulasi dana yang dikeluarkan ke proyek yang dilaksanakan dengan maksud untuk mengalihkan sepenuhnya atau sebagian kepemilikan proyek tersebut kepada pihak ketiga setelah proyek mencapai tingkat penyelesaian tertentu.

c. Investasi Jangka Panjang diakui pada akhir periode akuntansi berdasarkan harga perolehan yaitu jumlah kas yang dikeluarkan atau akan dikeluarkan dalam rangka memperoleh kepemilikan yang sah atas investasi tersebut.

## 5. Aktiva Tetap

a. Aktiva tetap adalah aktiva berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan digunakan untuk penyelenggaraan kegiatan pemerintah dan pelayanan publik. Aktiva Tetap dapat diperoleh dari dana yang bersumber dari sebagian atau seluruh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) melalui pembelian, pembangunan, hibah atau donasi, pertukaran dengan aktiva lainnya.

b. Aktiva tetap terdiri dari:

1) Tanah Jalan dan Jembatan

2) Bangunan Air/Irigasi

3) Instalasi

4) Jaringan

5) Bangunan Gedung

6) Monumen dan Tugu

7) Alat-alat Besar

- 8) Alat Angkutan
- 9) Alat Bengkel dan Alat Ukur
- 10) Alat Pertanian
- 11) Alat Kantor dan Rumah Tangga
- 12) Alat Studio, Komunikasi dan Pemancar
- 13) Alat Kedokteran
- 14) Alat Laboratorium
- 15) Buku Perpustakaan
- 16) Barang Bercorak Seni dan Budaya
- 17) Hewan Ternak dan Tanaman
- 18) Peralatan Keamanan

c. Aktiva tetap dinilai dengan nilai historis atau harga perolehan. Jika penilaian aktiva tetap dengan menggunakan nilai historis tidak memungkinkan, maka nilai aktiva tetap didasarkan pada harga perolehan yang diestimasi.

d. Bila aktiva tetap tidak dapat dinilai dengan nilai historis maupun harga perolehan yang diestimasi, maka aset tetap yang bersangkutan dinyatakan dalam neraca dengan nilai Rp 1,00 untuk setiap satuan barang.

#### 6. Dana Cadangan.

Dana cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif cukup besar yang tidak dapat dibebankan dalam satu periode akuntansi. Dana cadangan diakui pada akhir periode akuntansi berdasarkan jumlah pembiayaan yang berupa penerimaan transfer dari dana

cadangan atau jumlah pembiayaan yang berupa pengeluaran transfer ke dana cadangan.

7. Aktiva Lain-Lain.

a. Aktiva Lain-Lain adalah aktiva yang tidak dapat dikelompokkan ke dalam aktiva lancar, investasi jangka panjang, aktiva tetap dan Dana Cadangan.

Aktiva lain-lain terdiri dari:

- 1) Piutang Angsuran
- 2) *Built Operate and Transfer (BOT)*
- 3) Bangunan Dalam Pengerjaan.
- 4) Lain-lain Aset

b. Piutang angsuran diakui pada akhir periode akuntansi berdasarkan jumlah pembiayaan yang telah diakui dalam periode berjalan dengan harga nominal dari kontrak penjualan aktiva. Built Operate and Transfer (BOT) diakui berdasarkan harga perolehan pada saat bangunan atau aktiva lainnya tersebut selesai dibangun. Bangunan dalam pengerjaan diakui pada akhir periode akuntansi berdasarkan jumlah akumulasi biaya sampai dengan akhir periode akuntansi.

8. Hutang Jangka Pendek.

a. Hutang jangka pendek (lancar) merupakan hutang yang harus dibayar kembali atau jatuh tempo dalam satu periode akuntansi.

b. Hutang jangka pendek diakui/dicatat pada akhir periode akuntansi dengan lawan rekening ekuitas dana umum.

c. Hutang jangka pendek terdiri dari:

- 1) Hutang Bunga/denda, Hutang Lain – lain
  - 2) Bagian hutang jangka panjang yang jatuh tempo
  - 3) Perhitungan pihak ketiga
- d. Hutang jangka pendek diukur dengan nilai nominal mata uang rupiah yang harus dibayar kembali. Hutang dalam valuta asing dikonversikan ke mata uang rupiah berdasarkan nilai tukar (kurs tengah BI) pada tanggal transaksi.

#### 9. Hutang Jangka Panjang

- a. Hutang jangka panjang adalah hutang yang harus dibayar kembali atau jatuh tempo lebih dari satu periode akuntansi. Hutang jangka panjang terdiri dari pinjaman dalam negeri maupun pinjaman luar negeri.
- b. Hutang jangka panjang diakui pada akhir periode akuntansi berdasarkan jumlah pembiayaan yang berupa penerimaan hutang yang telah diakui dalam periode berjalan. Hutang dalam valuta asing dikonversikan ke mata uang rupiah berdasarkan nilai tukar (kurs tengah BI) pada tanggal transaksi.

#### 10. Ekuitas Dana

- a. Ekuitas dana adalah kekayaan bersih pemerintah daerah yang merupakan selisih antara jumlah aktiva dengan jumlah hutang pemerintah.
- b. Ekuitas dana terdiri dari ekuitas dana umum, ekuitas dana dicadangkan, dan ekuitas dana donasi.
- c. Ekuitas dana umum adalah jumlah kekayaan bersih tidak termasuk aktiva donasi dan dana cadangan.

- d. Ekuitas dana dicadangkan adalah jumlah kekayaan bersih berupa aktiva yang dicadangkan.
- e. Ekuitas dana donasi adalah jumlah kekayaan bersih berupa aktiva yang berasal dari dana donasi.

#### 11. Pendapatan

- a. Pendapatan adalah peningkatan aktiva dan atau penurunan hutang yang berasal dari berbagai kegiatan pada suatu periode akuntansi /tahun anggaran tertentu.
- b. Pendapatan diakui pada periode berjalan sebesar nominal arus kas masuk .
- c. Pencatatan Pendapatan dilakukan secara bruto.
- d. Pengembalian/koreksi atas penerimaan Pendapatan pada periode berjalan dan pada akhir periode dibukukan mengurangi Pendapatan.

#### 12. Belanja

- a. Belanja adalah penurunan aktiva dan atau kenaikan hutang yang digunakan untuk berbagai kegiatan dalam satu periode akuntansi.
- b. Belanja Non Modal dalam periode berjalan diakui sebesar jumlah arus kas keluar.
- c. Belanja Modal diakui pada periode berjalan pada saat aktiva yang dibeli telah diterima dan kepemilikannya beralih kepada Pemerintah Kota Solok.

Berdasarkan Pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Kota Solok Tahun Anggaran 2009, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) berpendapat bahwa Laporan Keuangan Kota Solok Tahun Anggaran 2009, atas hal-hal yang dimuat telah disajikan secara wajar untuk semua hal yang material

sesuai dengan Prinsip Akuntansi yang ditetapkan di dalam berbagai peraturan perundangan yang berlaku, tetapi di dalam hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Kota Solok Tahun Anggaran 2009, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) menyampaikan beberapa hal yang perlu mendapat perhatian Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Solok dalam upaya penyempurnaan Laporan Keuangan Daerah sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban Keuangan Daerah yaitu :

1. Penyajian saldo akun-akun Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) tidak dapat sepenuhnya mengutamakan penyajian secara akuntansi (substance) namun juga mempertimbangkan lingkup hukum (peraturan perundangan) yang membatasi penyajian suatu akun dalam Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Adakalanya terjadi ketidakselarasan antara penyajian secara akuntansi dan penyajian menurut peraturan hukum (anggaran).
2. Bahwa ketidakwajaran penyajian suatu akun dapat terjadi akibat adanya penganggaran yang tidak tepat. Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah belum ditetapkan, sehingga standar yang digunakan adalah peraturan perundangan yang berlaku untuk pengelolaan keuangan daerah dan Standar Akuntansi Keuangan belum sepenuhnya dapat mengakomodasi beberapa permasalahan yang eksis dalam pengelolaan keuangan daerah maka diperlukan koreksi pembukuan dan kecermatan penyusunan laporan keuangan pemerintah Kota Solok.

Berdasarkan uraian diatas implikasi fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pengelolaan keuangan daerah di Kota Solok, Provinsi Sumatera Barat. Meliputi :

#### 1. Implikasi Terhadap Pemerintah Daerah Solok

Pasal 1 UUD 1945 menetapkan negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Selanjutnya dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menyatakan bahwa daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom dan bersifat daerah administrasi. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan Nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber-sumber daya Nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Penyelenggaraan pemerintahan daerah juga merupakan subsistem dari pemerintahan negara sehingga antara keuangan daerah dengan keuangan negara akan mempunyai hubungan yang erat dan saling mempengaruhi.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah serta secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan

atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut. Sedangkan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pengalokasian anggaran. Dari ketiga jenis pelimpahan wewenang tersebut, hanya pelimpahan wewenang dalam rangka pelaksanaan desentralisasi saja yang merupakan sumber keuangan daerah melalui alokasi dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan alokasi dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak merupakan sumber penerimaan APBD dan diadministrasikan serta dipertanggungjawabkan secara terpisah dari administrasi keuangan dalam pembiayaan pelaksanaan desentralisasi.

Dalam menindak lanjuti Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI dalam melaksanakan pemeriksaannya berdasarkan pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Standar ini ditetapkan BPK RI dengan Peraturan BPK RI No. 01 Tahun 2007 yang mengharuskan BPK RI merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan agar memperoleh keyakinan yang memadai bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji yang material. Pemeriksaan laporan keuangan yang dilakukan pada Pemerintah Daerah Solok meliputi pemeriksaan atas dasar pengujian pada bukti-bukti yang mendukung jumlah-jumlah dan pengungkapan dalam laporan keuangan. Pemeriksaan yang

dilakukan juga meliputi penilaian atas prinsip akuntansi yang digunakan dan estimasi signifikan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Solok, serta penilaian terhadap penyajian laporan keuangan secara keseluruhan.

Dengan tahapan dan prosedur pemeriksaan tersebut, BPK RI yakin bahwa pemeriksaan yang dilaksanakan oleh BPK RI memberikan dasar yang memadai untuk menyatakan pendapat. Pendapat BPK RI akan menjadi masukan bagi anggota DPR/DPRD untuk bersikap dan menindaklanjutinya. Entitas Pemerintah Daerah yang diperiksa juga memperoleh masukan bagi perbaikan pengelolaan keuangan daerah. Jika BPK RI menemukan indikasi pidana, maka BPK RI akan segera menyerahkan hasil pemeriksaan kepada lembaga penegakan hukum yang berwenang di Kepolisian, Kejaksaan Agung, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dengan demikian, BPK RI mengamankan kepentingan masyarakat yang juga bertindak sebagai pemilik kepentingan atas keuangan Daerah. Untuk memperoleh kesimpulan yang lebih akurat dan memadai atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan oleh Pemerintah Daerah Solok, maka dalam melakukan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Solok 2006, BPK RI melakukan Pemeriksaan Pendahuluan atas pengelolaan dan pelaksanaan APBD TA 2009 khususnya pengelolaan kas dan rekening daerah pada Bendahara Umum Daerah Solok serta pemeriksaan atas kepatuhan yang pelaksanaan pemeriksaannya dilakukan pada tahun 2009. Pemeriksaan Pendahuluan ini merupakan satu rangkaian yang tidak terpisahkan dengan pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Solok 2009 dan merupakan praktik

yang lazim dalam pemeriksaan laporan keuangan. Adapun lingkup pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Solok meliputi :

- a. Laporan Realisasi Anggaran,
- b. Laporan Arus Kas, Neraca per tanggal 31 Desember 2009, dan
- c. Catatan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Solok 2009.

Teknis Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, yang memuat temuan pemeriksaan yang perlu mendapat perhatian. Berdasarkan Temuan Pemeriksaan tersebut, dilakukan proses penyusunan Laporan Hasil Pemeriksaan di Kantor Perwakilan Provinsi Sumatera Barat. Pasal 20 UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, mewajibkan *auditee* untuk menindaklanjuti rekomendasi dalam hasil pemeriksaan. Pejabat yang diketahui tidak melaksanakan kewajiban menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK RI tersebut dapat dikenai sanksi. BPK RI akan memantau dan memberitahukan hasil pemantauan tindak lanjut tersebut kepada lembaga perwakilan rakyat yaitu DPRD yang dimuat dalam hasil pemeriksaan.

## 2. Implikasi Terhadap DPRD Pemerintah Daerah Solok

Untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK RI, DPRD bahwa jajaran Pemerintah Daerah Solok mengusulkan pertemuan konsultasi dalam rangka meminta penjelasan atas materi yang dimuat dalam hasil pemeriksaan tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut. Sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 2004 dan Pasal 101 PP Nomor 58 Tahun 2005, laporan hasil pemeriksaan tersebut disampaikan kepada bupati Daerah Solok.

untuk digunakan oleh Pemerintah Daerah Solok dalam menentukan langkah-langkah perbaikan yang diperlukan, sehingga Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Daerah Solok TA 2009 yang berupa laporan keuangan untuk ditetapkan dalam peraturan daerah. Pemerintah Daerah sebagai pihak yang diberikan amanat untuk mengelola keuangan daerah harus melaporkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah kepada publik yang diwakili oleh DPRD dan informasi yang dimuat dalam laporan akuntabilitas. Oleh karena itu, dibutuhkan pihak yang independen untuk memberikan informasi tersebut, dengan cara melakukan pemeriksaan (audit) terhadap pihak yang mempertanggungjawabkan pengelolaannya. Pemeriksaan atas pengelolaan dan akuntabilitas keuangan daerah yang dilaksanakan oleh BPK, sebagai auditor eksternal yang independen dari pemerintah. Hasil pemeriksaannya disampaikan ke DPRD sesuai dengan kewenangannya sebagaimana dimaksud pasal 21 ayat (1) UU No.15 Tahun 2004. Tindak lanjut ini dilakukan dengan membahas melalui rapat-rapat komisi dengan wakil pemerintah daerah, atau dalam penyusunan peraturan daerah, atau dalam penyusunan anggaran daerah. Hal ini merupakan perwujudan dari pelaksanaan fungsi pengawasan, fungsi budget, dan fungsi legislasi.

### 3. Implikasi Terhadap Kebijakan Keuangan Daerah Solok

Kegiatan pemeriksaan dan pengawasan mempunyai kedudukan yang strategis dan menentukan terciptanya transparansi dan akuntabilitas di bidang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Sampai saat ini,

diperlukan usaha perbaikan untuk memberikan hasil yang cukup baik, beberapa kebijakan keuangan daerah Solok yang diharapkan dapat dijadikan sebagai langkah perbaikan adalah sebagai berikut :

- a. Pengenalan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah
- b. Reformasi dalam Pelaksanaan Anggaran
- c. Reformasi dalam Pengelolaan Kas
- d. SK tentang Kebijakan, sistem dan prosedur Manajemen Keuangan Daerah dan Pokok-pokok pengelolaan Keuangan Daerah
- e. Memperbaiki pemeriksaan-pemeriksaan dan Pelaksanaan Pemantauan Anggaran

Pemeriksaan yang dilakukan BPK akan bermanfaat untuk dapat menciptakan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntable di pemerintah daerah. Hal ini dapat terwujud apabila pemerintah menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK. Dengan tindak lanjut tersebut diharapkan pengelolaan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) tidak hanya menjadi tataran teori saja tetapi dapat tercipta dan terintegrasi dalam sistem pemerintahan daerah.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat Dalam Pemeriksaan Keuangan Daerah Pada Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kota Solok mengacu kepada Undang-Undang No 15 Tahun 2006 tentang BPK 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.
2. Proses pemeriksaan keuangan yang dapat dilakukan BPK adalah dengan cara: Meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya. Melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara. Penyegelan hanya dilakukan apabila pemeriksaan atas persediaan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan Negara terpaksa ditunda karena sesuatu hal. Penyegelan dilakukan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara

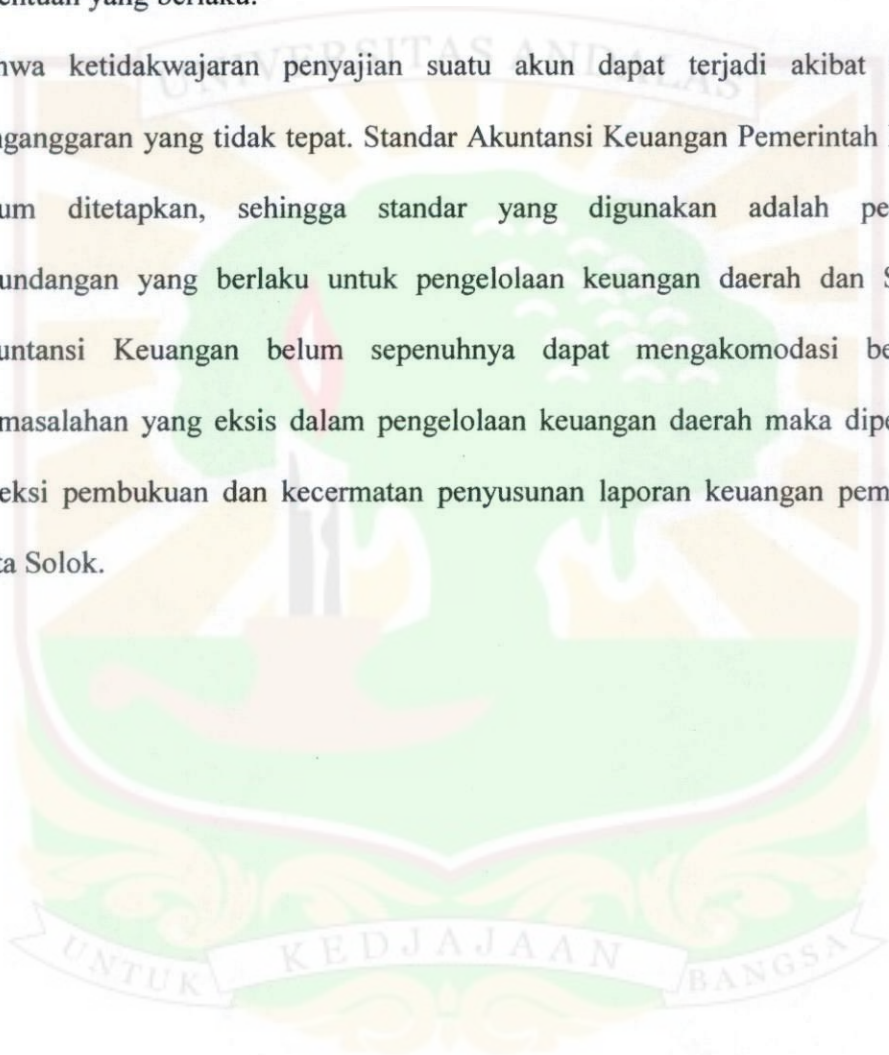
dari kemungkinan usaha pemalsuan, perubahan, pemusnahan, atau penggantian pada saat pemeriksaan berlangsung.

3. Implikasi Fungsi Pengawasan Yang Dilakukan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kota Solok, Provinsi Sumatera Barat adalah berupa Laporan Hasil Pemeriksaan Bentuk dan isi dokumentasi pemeriksaan harus dirancang sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kondisi masing-masing pemeriksaan. Informasi yang dimasukkan dalam dokumentasi pemeriksaan menggambarkan catatan penting mengenai pekerjaan yang dilaksanakan oleh pemeriksa sesuai dengan standar dan simpulan pemeriksa. Kuantitas, jenis, dan isi dokumentasi pemeriksaan didasarkan atas pertimbangan professional pemeriksa. Berdasarkan ketentuan Pasal 23E Perubahan Ketiga Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 2 Nomor 5 Tahun 1973, dan Pasal 31 (UU) Nomor 17 Tahun 2003, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) telah memeriksa Laporan Keuangan Kota Solok Tahun Anggaran 2009 yang telah disusun oleh Pemerintah Kota Solok

#### **B. Saran**

Bahwa permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah di Kota Solok, Propinsi Sumatera Barat tersebut disebabkan kesengajaan Pemerintah Daerah tidak melaporkan realisasi anggaran yang sesungguhnya dan permasalahan tersebut juga disebabkan kelalaian pengguna anggaran untuk melengkapi bukti atas pengeluaran yang telah dilakukan. Maka sebaiknya dalam pengelolaan keuangan daerah di Kota Solok, Propinsi Sumatera Barat tersebut adalah sebagai berikut :

1. Menyusun peraturan atau mekanisme pengalokasian retribusi dan melaporkan realisasi yang sesungguhnya guna menghindari pelampauan anggaran biaya sesuai dengan format dan rincian belanja yang telah ditetapkan.
2. Menegur Pengguna Anggaran dan Pemegang Kas bersangkutan supaya dalam mengeluarkan kas didukung dengan bukti yang lengkap dengan memperhatikan ketentuan yang berlaku.
3. Bahwa ketidakwajaran penyajian suatu akun dapat terjadi akibat adanya penganggaran yang tidak tepat. Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah belum ditetapkan, sehingga standar yang digunakan adalah peraturan perundangan yang berlaku untuk pengelolaan keuangan daerah dan Standar Akuntansi Keuangan belum sepenuhnya dapat mengakomodasi beberapa permasalahan yang eksis dalam pengelolaan keuangan daerah maka diperlukan koreksi pembukuan dan kecermatan penyusunan laporan keuangan pemerintah Kota Solok.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Arifin P Soeria Atmaja, 2009, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Adrian Sutedi, 2009, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah, Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Anwar Nasution, "Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Peranan BPK Dalam Mewujudkan Cita-Cita Reformasi Sistem Sosial Indonesia." *Pidato Ulang Tahun ke-60, Badan Pemeriksa Keuangan*, 8 Januari 2007, Jakarta
- Amrah Muslimin, 1982, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni)
- Aheruddin, *www. Sumbawa News.Com* diakses tanggal 20 Juli 2009
- Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- Boedisoesotya, 1968, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, (Jakarta: Gunung Agung)
- Djoko Sudantoko, 2002, *Dilema Otonomi Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- Danurejo menurut kutipan Joeniarto, 1982, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni Bandung
- Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni)
- Josep Riwu Kaho, 2003, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, 2003, *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, 2006, Yogyakarta, Graha Ilmu
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, 2002, Yogyakarta, Andi Yogyakarta

Muhammad Djumhana, 2007, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung,

Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, Cet. IV, 1995, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada)

Sri Sumantri, M,1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni)

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No.15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, sebagaimana telah diubah dengan Undangundang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

## **C. Internet**

Erman Rajagukguk, "Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara", *hukumonline*, diakses 30 Oktober 2011

Faizal Syamri, "BPK dan Pengelolaan Keuangan Daerah," [http://www.harianbatampos.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=13706&Itemid=75](http://www.harianbatampos.com/index.php?option=com_content&task=view&id=13706&Itemid=75) Selasa, 20 Agustus 2011.

Hekinus Manao, Definisi Keuangan Negara Kembali Diperdebatkan, *Hukumonline*, diakses 30 Oktober 2011.

Hariyadi B. Sukamdani, "Definisi Keuangan Negara Kembali Diperdebatkan", *Hukumonline*, hlm. 2, diakses 30 Oktober 2011.

Hal Keuangan Negara", *www. Wikipedia.com*, diakses tanggal 7 Agustus 2011

Imran Nating, "Kewenangan Mengaudit Keuangan Badan Usaha Milik Negara, Antara BPK Dan Kementerian BUMN," *solusihukum.com*. Diakses tanggal 12 Agustus 2011.

J.E Sahetapy, "Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi", Senin, 12 Nopember 2011, *Hukumonline*, diakses 30 Oktober 2011

Visi dan Misi Badan Pemeriksa Keuangan, *www.bpk.go.id*, diakses tanggal 14 Agustus 2011.

