

BAB I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang Masalah.

Sudah sejak lama banyak orang berdebat mengenai makna atau pengertian Keuangan Negara, khususnya jika dikaitkan dengan pertanggungjawaban Pemerintah atas pengelolaan Keuangan Negara. Sebagai salah satu badan hukum public, Negara, sebagaimana layaknya badan hukum, yang diberikan otorisasi untuk menyelenggarakan pemerintahan bagi kepentingan seluruh rakyatnya. Penyelenggaraan pemerintahan ini senantiasa harus didasarkan pada hukum dasar yang tertinggi, yang di Negara Republik Indonesia diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Tidak dapat dipungkiri bahwa penyelenggaraan Negara dan pemerintahan pasti akan membutuhkan dana, yang tidak sedikit. Untuk itu maka diaturlah tata cara dan proses penerimaan uang dan pengeluarannya untuk kepentingan jalannya negara dan pemerintahan. Salah satu ketentuan yang mengatur mengenai masalah pengelolaan keuangan negara ini adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23.¹ Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, setiap tahunnya Pemerintah diwajibkan untuk menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, untuk kemudian dibahas bersama dan selanjutnya disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan dalam sector financial.

Sebagaimana tertuang dalam Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa asas umum pengelolaan keuangan negara dalam rangka mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Sesuai dengan amanat Pasal 23 C Undang-Undang Dasar, Undang-Undang tentang Keuangan Negara telah menjabarkan aturan pokok yang ditetapkan Undang-

¹ Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 , dikatakan bahwa “Anggaran Pendapatan dan Belanja sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Undang Dasar tersebut kedalam asas-asas umum dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas umum, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas sebagai pencerminan best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan alat utama pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya dan sekaligus alat pemerintah untuk mengelola perekonomian negara. Sebagai alat pemerintah, APBN bukan hanya menyangkut keputusan ekonomi, namun juga menyangkut keputusan politik. Dalam konteks ini, DPR dengan hak legislasi, penganggaran, dan pengawasan yang dimilikinya perlu lebih berperan dalam mengawal APBN sehingga APBN benar-benar dapat secara efektif menjadi instrumen untuk mensejahterakan rakyat dan mengelola perekonomian negara dengan baik.

Dalam rangka mewujudkan good governance dalam penyelenggaraan pemerintah negara, sejak beberapa tahun yang lalu telah diintrodusir Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah. Reformasi tersebut mendapatkan landasan hukum yang kuat dengan telah disahkannya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan Pengelolaan dan tanggung Jawab Keuangan Negara

Berbicara mengenai persoalan system pengelolaan keuangan negara tentunya juga tidak dapat mengesampingkan pembahasan soal keuangan negara. Definisi keuangan negara berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Undang-undang Keuangan Negara) adalah: ²

..... semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Selanjutnya dalam Pasal 2 Undang-undang Keuangan Negara menyebutkan bahwa:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;

² Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1.

- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang Negara, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dalam ketentuan Pasal 2 huruf g undang-undang tentang Keuangan Negara yang dipisahkan.

Definisi 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. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan.

Dari sisi subyek, yang dimaksud dengan keuangan Negara meliputi seluruh subyek yang memiliki/menguasai obyek sebagaimana tersebut di atas, yaitu: pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan, Keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Sektor Publik menjadi semakin signifikan.

Dalam perkembangannya, APBN telah menjadi instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, agar fungsi APBN dapat berjalan secara optimal, maka sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan

pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistimatis. Sebagai sebuah sistem, pengelolaan anggaran negara telah mengalami banyak perkembangan.

Dengan keluarnya tiga paket perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggung Jawab Keuangan Negara, sistem pengelolaan anggaran negara di Indonesia terus berubah dan berkembang sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik.

Pemerintah telah menerapkan pendekatan anggaran berbasis kinerja, anggaran terpadu dan kerangka pengeluaran jangka menengah pada tahun anggaran 2005 dan 2006. Ternyata masih banyak kendala yang dihadapi, terutama karena belum tersedianya perangkat peraturan pelaksanaan yang memadai, sehingga masih banyak terjadi multi tafsir dalam implementasi di lapangan. Dalam periode itu pula telah dikeluarkan berbagai Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Keuangan, Peraturan Dirjen dan sebagainya guna menutup kelemahan-kelemahan tersebut.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang disahkan 9 Maret 2003, yang diharapkan menjadi kerangka hukum yang kokoh dalam upaya mendorong terwujudnya tata cara pengelolaan keuangan negara yang bersih dari korupsi. Kehadiran undang-undang ini diharapkan dapat memberikan garis yang jelas dan tegas kepada pemerintah dalam mengatur keuangan dan aset negara.

Mengingat Undang-Undang tentang Keuangan Negara ini masih belum berjalan secara efektif, tetapi sebagai upaya untuk melakukan reformasi perundangan warisan kolonial patut kita hargai, apalagi perundangan sebelumnya sudah tidak mampu menjawab tantangan perubahan zaman. Demikian pula, jika dalam perkembangannya nanti pelaksanaan UU ini tidak dapat mengakomodasi perkembangan yang ada, tentu saja juga harus dilakukan revisi.

Oleh sebab itu, perkembangan pengelolaan keuangan negara jangan sampai ditujukan untuk kepentingan, kemanfaatan, dan keinginan jangka pendek dan keuntungan pihak elit tertentu dalam negara dan masyarakat. Pengelolaan keuangan negara yang mewujudkan dirinya sebagai landasan konsep bagi prospek negara Indonesia. Perpaduan antara kemajemukan dan kesatuan bangsa harus menjadi ciri logis yang mengatur pengelolaan keuangan negara, sehingga konsepsi otonomi daerah sebagai satu basis, kemandirian badan hukum sebagai satu basis, serta negara sebagai basis yang harus diformulasikan dengan baik dan mendukung kegiatan negara.

Era reformasi terus bergerak hingga hari ini, termasuk menyangkut sistem pengelolaan keuangan negara. Terjadinya kebocoran keuangan negara yang jumlahnya bernilai triliunan rupiah, di tengah kondisi anggaran negara yang masih mengalami defisit cukup besar, merupakan sebuah tantangan yang harus kita jawab bersama. Kelemahan

peraturan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya bentuk penyimpangan dalam pengelolaannya.

Tantangan ini telah dijawab melalui langkah konkret dengan kehadiran Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 (UU No.17/2003) tentang Keuangan Negara yang 9 Maret 2003, yang diharapkan dapat menjadi kerangka hukum yang kokoh dalam upaya mendorong terwujudnya tata cara pengelolaan keuangan negara yang bersih dari korupsi. Kehadiran undang-undang ini diharapkan dapat memberikan garis yang jelas dan tegas kepada pemerintah dalam mengatur keuangan dan aset negara.

Mengingat Undang-Undang tentang Keuangan Negara ini masih belum berjalan secara efektif, tetapi sebagai upaya untuk melakukan reformasi perundang-undangan warisan kolonial patut kita hargai, apalagi perundangan sebelumnya sudah tidak mampu menjawab tantangan perubahan zaman. Demikian pula, jika dalam perkembangannya nanti pelaksanaan UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara ini tidak dapat mengakomodasi perkembangan yang ada, tentu saja juga harus dilakukan revisi.

Oleh sebab itu, perkembangan hukum keuangan negara jangan sampai ditujukan untuk kepentingan, kemanfaatan, dan keinginan jangka pendek dan keuntungan pihak elit tertentu dalam negara dan masyarakat., Hukum keuangan negara yang mewujudkan dirinya sebagai landasan konsep bagi prospek negara Indonesia. Perpaduan antara kemajemukan dan kesatuan bangsa harus menjadi ciri logis yang mengatur keuangan negara, sehingga konsepsi otonomi daerah sebagai satu basis, kemandirian badan hukum sebagai satu basis, serta negara sebagai basis yang lain harus diformulasikan dengan baik dan mendukung kegiatan negara Indonesia.

Prospek hukum keuangan negara tidak akan pernah memudar jika semua pihak mengambil peran atas kesadaran di dalam negara terdapat elemen yang berwujud badan hukum. Semua pihak harus menyadari peranan ini demi untuk kepentingan negara dan tidak untuk menguntungkan salah satu pihak manapun. Sekali lagi negara dan pemerintah tidak diadakan untuk dirinya sendiri dan melayani dirinya sendiri sehingga wujud pengelolaan keuangan negara harus benar-benar diformulasikan sebagai wujud kedaulatan rakyat, dimana rakyat menentukan kepentingan dan tujuannya sendiri. Oleh sebab itu, prospek pengelolaan keuangan negara adalah prospek kepentingan rakyat untuk berdaulat atas hak yang dimilikinya bagi kemajuan bangsa dan negara.

Filosofis lainnya adalah bahwa landasan hukum pengelolaan keuangan negara harus mampu direfleksikan dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya sesuai dengan konsepsi teori hukum. Apalagi penyusunannya mengabaikan teori hukum dan mengutamakan kepentingan politik tertentu, peraturan perundang-undangan pengelolaan

keuangan negara hanya akan menjadi bagian dari kepentingan pihak tersebut, sehingga hakikat kedaulatan rakyat tidak akan pernah terwujud dalam keuangan negara. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan pengelolaan keuangan negara pemberian dalam tataran peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kepentingan rakyat atau harus sesuai dengan konsepsi mengenai negara dan pemerintahan dari bangsa itu sendiri sebagai satu kesatuan yang utuh dan komprehensif.

Negara sebagai suatu badan hukum publik yang independen juga menyanggah hak dan kewajiban sebagaimana layaknya subyek hukum lainnya, baik itu orang perorangan maupun badan hukum perdata, serta badan hukum publik lainnya. Penyelenggaraan negara-pun dilaksanakan oleh orang perorangan yang mewakili dan menjadi kepercayaan dari seluruh anggota negara, yang merupakan warga negaranya. Namun sedikit berbeda dari badan hukum lainnya, keanggotaan dalam suatu negara tidaklah bersifat sukarela. Negara merupakan suatu organisasi yang unik, yang memiliki otoritas yang bersifat memaksa di atas subyek hukum pribadi yang menjadi warga negaranya. Walau demikian pengurusan pengelolaan atau penyelenggaraan jalannya negara juga tidak luput dari mekanisme pertanggung jawaban oleh para pengurus, pengelola atau penyelenggara negara.

Untuk melaksanakan tugasnya sebagai suatu organisasi yang teratur, negara harus memiliki harta kekayaan. Harta kekayaan negara ini datang dari penerimaan negara, yang dipergunakan untuk membiayai segala proses pengurusan, pengelolaan dan penyelenggaraan negara tersebut. Di Indonesia, hal-hal yang berhubungan dengan proses penerimaan dan pengeluaran negara diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dalam rumusan ketentuan Pasal 23 dan amandemennya.

Pasal 23 UUD 1945, yang semula terdiri dari lima ayat ini dan berada di bawah ketentuan Bab VIII dengan Judul Keuangan Negara dalam tahun 2001 telah diamandemen menjadi 6 pasal dibawah 2 Bab. Dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, dikatakan bahwa:

“Anggaran Pendapatan dan Belanja sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dalam pernyataan tersebut tersirat suatu makna yang luas, yaitu bahwa pengurusan, pengelolaan, dan penyelenggaraan negara harus dilakukan dengan persetujuan seluruh rakyat Indonesia, yang dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui anggota-anggotanya. Tidak ada suatu bentuk pengurusan, pengelolaan, atau penyelenggaraan negara yang tidak memerlukan biaya, yang dapat diselenggarakan

dengan percuma. Oleh karena itu untuk melakukan tugasnya tersebut, para pengurus, pengelola ataupun penyelenggara negara, dalam menjalankan tugasnya tersebut harus mencari sumber pembiayaan, melakukan pengurusan, dan pengelolaan atas pendapatan tersebut, dan selanjutnya mendistribusikannya untuk kepentingan seluruh rakyat.

Agar segala proses pengurusan dan penyelenggaraan keuangan negara tersebut tidak dilakukan sewenang-wenang oleh pemerintah, maka diperlukanlah persetujuan dari wakil-wakil rakyat. Konsepsi ini sangat jelas tertuang dalam rumusan selanjutnya dalam Pasal 23 A UUD 1945 tentang pemungutan pajak oleh negara, dan Pasal 23C UUD 1945 yang berhubungan dengan hal-hal keuangan negara lainnya, yang semuanya diisyaratkan untuk diatur dengan Undang-Undang.

Proses otorisasi oleh wakil rakyat melalui DPR tidaklah berhenti dengan diberikannya persetujuan penetapan APBN, namun lebih dari itu, DPR memerlukan kepastian dan kejelasan apakah otorisasi yang diberikan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan persetujuan yang diberikan. Untuk itu maka diadakanlah mekanisme pertanggung jawaban pengelolaan keuangan negara. Selanjutnya karena otorisasi di berikan oleh DPR melalui APBN setiap tahunnya, maka pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara juga diselenggarakan melalui mekanisme yang dilakukan pada setiap akhir tahun anggaran. Di Indonesia mekanisme pertanggungjawaban ini diselenggarakan melalui proses pemeriksaan oleh suatu badan, yang disebut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang hasil pemeriksaannya disampaikan kepada DPR (Pasal 23 E) UUD 1945.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang tersebut di atas, beberapa yang dapat diidentifikasi sebagai dua permasalahan signifikan adalah:

- 1) Bagaimana konsepsi pengaturan pengelolaan keuangan negara dan pengelolaan keuangan daerah menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia ?
- 2) Bagaimanakah sistem dan mekanisme pengawasannya dalam pengelolaan keuangan Negara dan daerah di Indonesia ?

C. Tujuan dan Kegunaan Pengkajian.

Pengkajian ini diselenggarakan dengan maksud untuk mengetahui dan mengadakan studi yang mendalam mengenai masalah-masalah hukum dalam perkembangan sistem pengelolaan keuangan negara di Indonesia.

Tujuan Pengkajian ini mempunyai kegunaan, yaitu:

- a. Untuk mengetahui sejauhmana perkembangan konsepsi dan sistem pengelolaan keuangan Negara dan keuangan daerah.
- b. Untuk memperoleh data dan informasi tentang kilas balik sistem pengelolaan keuangan negara.
- c. Hasil pengkajian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan untuk penyempurnaan kebijakan dan politik hukum serta penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan negara.

D. Metoda Pengkajian.

Pengkajian Hukum ini dilakukan dengan metode deskriptif analisis dengan cara sebagai berikut :

Pertama, mengadakan rapat tim untuk mendiskusikan rencana kegiatan Pengkajian Hukum diawali dengan diskusi pengenalan masalah yang akan dijadikan prioritas pengkajian.

Kedua, mengadakan rapat tim untuk mendiskusikan proposal yang telah dibuat, setelah disepakati dilakukan dengan pembagian tugas untuk melakukan pembahasan terhadap identifikasi masalah yang termuat dalam proposal, pembagian tugas dikoordinasikan oleh Ketua Tim, pembagian tugas disesuaikan dengan kompetensi anggota tim;

Ketiga, diadakan presentasi (pemaparan) terhadap kertas kerja yang dibuat oleh Ketua dan/atau anggota tim yang telah melakukan pembahasan terhadap indentifikasi masalah pengkajian hukum. Jika masih dibutuhkan pendalaman terhadap hasil pembahasan dapat diundang Nara sumber untuk mengklarifikasi hasil pembahasan tim.

E. Susunan Personalia Tim Pengkajian

Berdasarkan Keputusan menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: PHN-11.LT.01.05 Tahun 2011 tentang Pembentukan Tim Pengkajian Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun Anggaran 2011. Tertanggal 01 April 2011, tim penelitian ini dengan susunan pelaksana sebagai berikut:

Ketua : Dr. Son Diamar

Sekretaris : Drs. Ulang Mangun sosiawan, MH

Anggota : 1. Prof. Dr. Jean Neltje Sally, SH, MH, APU.

2. Marulak Pardede, SH, MH, APU
3. Dr. Dian Simatupang, SH
4. Hesti Hastuti, SH, MH.
5. Heru Wahyono, SH, MH
6. Ade Taufik Irawan, SH.

Sekretariat : 1. Wiwik
2. Iis Trisnawati

Nara Sumber : Departemen Keuangan
BPK.

F. Jadwal Pelaksanaan.

Pelaksanaan tim pengkajian hukum tentang Sistem Pengelolaan Keuangan Negara ini berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: PHN-11.LT.01.05 Tahun 2011 tanggal 01 April 2011, dengan jangka waktu selama 6 (enam) bulan, terhitung mulai bulan April 2011 sampai dengan 31 Oktober 2011.

Urutan kegiatan kerja tim pengkajian hukum ini, sebagai berikut:

1. April 2011 : Penyusunan Proposal
2. Mei – Juni 2011 : Inventarisasi dan pembahasan Masalah
3. Juli – Agustus 2011 : Pembahasan Pengkajian Berbagai Masalah
4. September – Oktober 2011 : Pembahasan dan Penyusunan Laporan akhir.

G. Sistematika Penulisan.

Bab I Pendahuluan memuat antara lain tentang latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, metode pengkajian, susunan personalia, jadwal pelaksanaan dan sistematika penulisan.

- Bab II Konsep pengaturan mengenai keuangan Negara dala sistem hokum Indonesia memuat Pengertian Keuangan Negara, Pengertian Keuangan Negara Menurut Konstitusi dan PeraturanPerundang-Undangan di Indonesia, UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Bab III Pengelolaan keuangan Negara memuat Keuangan Negara, Pemeriksaan dan Pengawasan Keuangan Negara, Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan, Kewenangan BPKP, dan Pengawasan Terhadap Keuangan Negara yang dipisahkan dalam BUMN.
- Bab IV Pengelolaan keuangan daerah memuat hubungan keuangan Negara dan keuangan daerah, hubungan keuangana daerah, ruang lingkup pengelolaan keuangan daerah, asas pengelolaan keuangan daerah, sistem pengelolaan keuangan daerah dan manjemen keuangana daerah.
- Bab V Penutup memuat kesimpulan dan saran.

BAB II

KONSEP PENGATURAN MENGENAI KEUANGAN NEGARA DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

A. Pengertian Keuangan Negara.

Sebelum kita membahas mengenai kedudukan hukum keuangan negara kiranya perlu bagi kita untuk mengetahui terlebih dahulu mengenai definisi atau pengertian dari keuangan Negara tersebut. Ada banyak variasi pengertian dari keuangan negara yang didefinisikan oleh para ahli di bidang keuangan Negara. Selanjutnya, pengkajian mengenai pengertian keuangan negara yang terangkum di dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia juga penting untuk kita bahas.

1. Pengertian Keuangan Negara Menurut Pendapat Para Ahli Hukum

Berikut ini akan ditunjukkan beberapa pengertian dari keuangan negara menurut pendapat para ahli.³

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.

Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.

Unsur-unsur keuangan Negara menurut Geodhart meliputi:

- a. Periodik;
- b. Pemerintah sebagai pelaksana program;
- c. Pelaksana anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan; dan
- d. Bentuk anggaran Negara adalah berupa suatu undang-undang.

Menurut John F. Due, budget keuangan Negara adalah suatu rencana keuangan untuk suatu periode waktu tertentu. Government budget (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan

³ W. Riawan Tjandra, "Hukum Keuangan Negara", Jakarta: PT Grasindo, 2006, hlm. 1-2.

penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau

Unsur-unsur definisi keuangan Negara menurut John F. Due menyangkut hal-hal sebagai berikut:

- a. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang sudah lalu;
- b. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang;
- c. Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan;
- d. Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu;

John F. due menyamakan pengertian keuangan Negara dengan anggaran (budget) Negara. Mengenai hubungan antara keuangan Negara dengan anggaran Negara, Muchsan, menyatakan bahwa anggaran Negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan keuangan Negara.

Menurut Gildenhuis, anggaran memiliki enam fungsi, yaitu:⁴

- a. Sebagai kebijakan yang menggambarkan tujuan dan sasaran khusus yang hendak dicapai melalui suatu pengeluaran dalam anggaran (a policy statement declaring the goals and specific objectives an authority wishes to achieve by means of the expenditure concerned).
- b. Sebagai sarana redistribusi kekayaan sebagai salah satu fungsi public yang paling utama dari anggaran (redistribution of wealth is one of the most important function of a public budget).
- c. Sebagai program kerja pemerintah (a work program)
- d. Sebagai sumber informasi (as a source of information)
- e. Sebagai sarana koordinasi kegiatan pemerintahan (as a coordinating instrument)
- f. Sebagai alat pengawasan legislative terhadap eksekutif (a control instrument to be used by the legislative authority over the executive authority and by the executive authority over the administrative authority and even for internal control within a single component of the administrative authority).

Menurut Ariin P. Soeria Atmadja, pengertian anggaran Negara adalah perkiraan atau perhitungan jumlah pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh Negara.⁵ Pengertian Negara di Indonesia disebut dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara

⁴ Lihat Pusat Penelitian dan Pengkajian MKRI, *"Teori Mengenai Anggaran Negara"*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK-RI, 2005, hln. 7.

⁵ Arifin P. Soeria Atmadja, "Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Suatu Tinjauan YUridis", Jakarta: PT. Gramedia, 1986, hlm. 9.

yang disingkat dengan APBN.⁶ Selanjutnya, keuangan Negara akan dituangkan kedalam APBN tersebut. Inilah hubungan antara keuangan Negara dengan anggaran Negara atau APBN menurutnya Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan Negara dari segi pertanggungjawaban pemerintah, bahwa keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan pemerintah, adalah keuangan Negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah keuangan yang berasal dari APBN.

Dalam disertasinya, Arifin P. soeria Atmadja menggambarkan dualism pengertian keuangan Negara, yakni pengertian keuangan Negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan dalam arti yang sempit.⁷ Pengertian keuangan Negara dalam arti luas yang dimaksud ialah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, dan keuangan yang berasal dari Unit Usaha Negara atau Perusahaan-perusahaan milik negara. Sedangkan pengertian keuangan Negara dalam arti yang sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.

Menurut Hasan Akman pengertian keuangan negara adalah merupakan pengertian keuangan negara dalam arti yang luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan Negara oleh BPK.⁸ Karena menurutnya apa yang diatur dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 tidak saja mengenai pelaksanaan APBN, tetapi juga meliputi pelaksanaan APBD, keuangan unit-unit usaha Negara dan pada hakikatnya pelaksanaan kegiatan yang didalamnya secara langsung atau tidak langsung terkait keuangan negara.

Menurut pendapat Harun Al-Rasyid yang dimaksud dengan keuangan Negara dalam arti yang sempit, dikaitkan juga dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan Negara oleh BPK. Harun Al-Rasyid menerapkan penafsiran sistematis yaitu menghubungkan ayat (5) dengan ayat (1) Pasal 23 UUD 1945 yang mengatur soal APBN.⁹ Sehingga pengertian keuangan Negara adalah keuangan yang berasal dari APBN

⁶ Ibid, hlm. 10 Sejak Proklamasi tanggal 17 Agustus 1945, istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja dipakai dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, yang dalam perkembangan selanjutnya secara resmi pula ditambahkan kata Negara sehingga lengkapnya sampai saat ini dipergunakan istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disingkat APBN.

⁷ Arifin P. soeria Atmadja, "Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Praktik dan Kritik", Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm. 54.

⁸ Ibid, hlm. 50. Hasan Akman mengatakan bahwa di lain pihak ada pendapat bahwa Bab. VIII UUD mengatur Hal Keuangan dalam arti luas, sehingga BEPEKA yang ditetapkan dalam ayat (5): memeriksa tanggung jawab keuanga Negara tidak hanya berwenang memeriksa atas tanggung jawab pelaksanaan APBN, tetapi betul-betual atas tanggung jawab tentang keuangan Negara dalam arti luas. Pendapat ini didasarkan atas pertimbangan bahwa apa yang diatur dalam Pasal 23 hanya mengenai beberapa bagian dari keungan Negara.

⁹ Ibid, hlm. 52. Harun Al-Rasyid mengatakan: Bahwasannya jalan pikiran di atas sudah benar arahnya, dapat kita uji dengan penjelasan UUD 1945, khusus mengenai ayat (5) yang berbunyi sebagai berikut:

Cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggungjawab Pemerintah itu perlu ada suatu Badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. Suatu Badan yang tunduk kepada pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat itu. Sebaliknya, badan itu bukanlah pula badan yang berdiri diatas pemerintah. Karena itu, kekuasaan dan kewajiban badan itu ditetapkan dengan

saja. Menurut A. Hamid S. Attamimi¹⁰ yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah keuangan Negara dalam arti yang luas berdasarkan konstruksi penasarannya terhadap ketentuan seluruh ayat-ayat dalam Pasal 23 UUD 1945 dihubungkan dengan pendapat Mohamad Yamin dalam bukunya yang berjudul Naskah Persiapan UUD 195.¹¹

Undang-Undang. Alhasil, istilah Keuangan Negara yang tercantum dalam UUD 1945, Pasal 23 ayat (5), harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

¹⁰ Rifin P Soeria Atmadja, op. cit, hlm. 14.

Konstruksi pertama: Ayat (1) menetapkan APBN harus ditetapkan dengan Undang-Undang, Ayat (5) menetapkan BPK diadakan untuk memeriksa tanggungjawab pemerintah tentang keuangan Negara. Penjelasan ayat (5) menyebutkan untuk memeriksa tanggungjawab pemerintah tentang cara mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui DPR itu, perlu adanya BPK. Jadi, meskipun dalam ayat (5) sendiri tidak disebut APBN melainkan hanya keuangan Negara, tetapi penjelasan ayat tersebut menunjukkan kepada APBN. Dengan demikian, yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah APBN.

Konstruksi kedua: Ayat (1) menentukan APBN harus ditetapkan dengan Undang-Undang Ayat (4) menetapkan hal keuangan Negara harus diatur dengan Undang-Undang. Jelaslah pengertian APBN dan keuangan Negara perlu diteliti lebih lanjut apakah sama atau dua hal berbeda sebab apabila merupakan hal yang sama tentu tidak perlu diatur dalam ayat (1) dan ayat (4) secara terpisah, cukup dengan satu ayat saja. Tambahan lagi pada ayat (1) Undang-Undang tersebut bersifat formal sedang pada ayat (4) undang-undang materiil di samping format. Apakah dengan demikian lalu BPK seolah-olah dua hal yang berbeda? Disinilah fungsi Penjelasan ayat (5). Penjelasan ayat ini menyebutkan bidang konkret tanggung jawab pemerintah dalam keuangan Negara (cara mempergunakan uang belanja Negara yang sudah disetujui DPR agar sepadan dengan UU APBN). Karena ayat (5) yang menyebut tentang keuangan Negara itu oleh penjelasannya disebut bidang konkret penggunaan APBN, dalam pengertian keuangan Negara sebagaimana terdapat dalam ayat (4) dan demikian juga dengan ayat (5) itu dapat ditarik kesimpulan lebih lanjut yang dimaksud dengan keuangan Negara ialah antara lain APBN. Dengan perkataan lain, pengertian keuangan Negara meliputi APBN plus lainnya.

Ibid, hlm. 29 Tafsiran sebagaimana dipaparkan oleh Yusuf L. Indradewa dalam Buku Moh. Yamin,

"Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia", Jakarta., 1960, hlm. 517.

Tafsiran CXV. Bab VIII tentang Hak Keuangan Negara member dasar hukum keuangan Negara:

1. Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja
2. Undang-Undang Pajak
3. Undang-Undang Mata Uang
4. Undang-Undang Hal Keuangan
5. Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan.

Tafsiran CXVIII:

Persetujuan Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja menjadikan rancangan itu undang-undang biasa, yang menjadi dasar bagi pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan di bidang tanggungjawab keuangan Negara (Pasal 23 ayat (5)). Penolakan rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja oleh Dewan Perwakilan Rakyat menjadikan Undang-Undang Anggaran tahun yang lalu sebagai dasar dan pedoman kebijaksanaan keuangan Negara.

Tafsiran CXIX:

Hal keuangan Negara menurut Pasal 23 ayat (4) meliputi segala hal yang berhubungan dengan keadaan dan ketentuan-ketentuan mengenai garis-garis besar kebijaksanaan moneter dan mengenai kedudukan serta tugas bank-bank ditetapkan dengan undang-undang.

Tafsiran CXX:

Dewan Pengawas Keuangan menurut UUDS 1950 belum direcol tetapi dianggap saja sudah menjadi Badan Pemeriksa Keuangan yang dimaksud dan bertugas menurut Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Nasional yang mengatur pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan Negara belum dibuat. Hasil pemeriksaan tentang

Yusuf L. Indradewa mengkritik pendapat A. Hamid S. Attamimi tersebut di atas, dan kemudian memberikan pengertiannya terhadap keuangan negara dalam arti yang sempit sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 23 ayat (5), yakni APBN.¹² Hal ini dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintah tentang pelaksanaan anggaran. Oleh sebab itu, keuangan Negara tidak mungkin mencakup keuangan daerah maupun keuangan perusahaan-perusahaan Negara (kecuali perusahaan jawatan). Hal ini disebabkan daerah sudah memiliki otonom yang dapat mengurus sendiri keuangannya yang ditetapkan dalam Undang-undang. Dalam hal ini daerah memiliki keuangan sendiri, yakni keuangan daerah yang terpisah dari keuangan Negara. Selanjutnya, terhadap perusahaan Negara, bahwa perusahaan Negara (kecuali perjan) merupakan suatu badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri. Sehingga keuangan badan usaha Negara atau perusahaan Negara bukan merupakan keuangan Negara.

Menurut pendapat para ahli bidang hukum keuangan Negara di atas dapat disimpulkan bahwa telah terjadi dialisme pendapat menyangkut pengertian mengenai keuangan Negara yakni keuangan Negara dalam arti yang luas dan keuangan dalam arti yang sempit. Arifin P. Soeria Atmadja memberikan pendapatnya mengenai keuangan Negara, bahwa definisi keuangan Negara dalam Pasal 23 UUD 1945 dapat diinterpretasikan, yaitu: (1) pengertian keuangan Negara diartikan secara sempit, didasarkan pada pertanggung jawaban keuangan Negara oleh pemerintah yang telah disetujui oleh DPR selaku pemegang hak begrooting yaitu APBN. (2) Pengertian keuangan Negara diartikan secara luas, jika didasarkan pada obyek pemeriksaan dan pengawasan keuangan Negara, yakni APBN, APBD, BUMN/BUMD.

B. Pengertian Keuangan Negara Menurut Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

a) UUD 1945.

Perihal mengenai keuangan Negara diatur dalam Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 UUD 1945. Sebelum kita bahas substansi yang terkandung di dalam ketentuan Pasal 23 UUD 1945 tersebut, akan kita jabarkan terlebih dahulu bunyi ketentuan Pasal 23 UUD 1945 baik sebelum, maupun sesudah dilakukannya amandemen perubahan UUD 1945.

Bunyi Ketentuan Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 UUD 1945 sebelum dilakukannya amandemen ialah:

- (1) Anggaran Pendapatan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

keuangan Negara, yang diatur dengan undang-undang menurut Pasal 23 ayat (1) sampai (4) diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

¹² Ibid, hlm. 42.

- (2) Segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan undang-undang.
- (3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
- (4) Hal keuangan Negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
- (5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Bunyi Ketentuan Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 tersebut di atas kemudian mengalami perubahan pada amandemen ketiga Undang-undang 1945 yang pada akhirnya berbunyi:

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Selanjutnya, Pasal 23 Bab VIII Hal Keuangan dalam Undang-undang 1945 tersebut dilakukan penambahan pasal-pasal yakni, Pasal 23 A, Pasal 23 B, Pasal 23 C, Pasal 23 D, dan tiga Pasal 23 E, Pasal 23F, Pasal 23G yang diatur dalam Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Bunyi penambahan Pasal 23 Bab VIII dan Bab VIII A tersebut ialah:

Pasal 23 A:

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23 B:

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 23 C:

Hal-hal lain mengenai keuangan Negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23 D:

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensinya diatur dengan undang-undang.

Ketentuan pasal-pasal dalam Bab VIII A tentang Pemeriksaan Keuangan berbunyi sebagai berikut:

Pasal 23 E:

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan satu Badan Pemriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksa keuangan Negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindak lanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23 F :

- (1) Anggaran Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Paasal 23 G:

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di Ibukota Negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

Apabila kita melihat bunyi ketentuan Pasal 23 UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah dilakukannya amandemen perubahan ketiga, sepertinya tidak dimuat secara tegas mengenai pengertian maupun definisi menyangkut soal keuangan Negara. Namun, berdasarkan pendapat-pendapat para ahli sebagaimana dikemukakan sebelumnya, gambaran pengertian keuangan Negara dapat ditemukan dengan menggunakan penafsiran oleh para ahli tersebut menurut pendapat dan cara pandangnya masing-masing.

Sebagai contoh, penafsiran mengenai pengertian keuangan Negara terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945 sebelum amandemen yang dikemukakan oleh Harun Al-Rasyid dalam Majalah Keuanga No. 93 Tahun 1979,¹³ yang menghubungkan isi ketentuan ayat 5 dengan ayat 1 dalam Pasal 23 UUD 1945:

¹³ Harun Al-Rasyid, "Pengertian Keuangan Negara", Majalah bulanan Keuangan No. 93/9-1979, hlm. 13.

Kalau saya melakukan penafsiran menurut susunan pasal tersebut (*systematische interpretative*), yaitu menghubungkan ayat 5 dengan ayat 1 yang mengatur soal anggaran Negara, saya dapat menarik kesimpulan yang diperiksa oleh BPK ialah pelaksanaan keuangan Negara seperti yang diuraikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pengertian keuangan Negara ditafsirkan oleh Harun Al-Rasyid dengan mengaitkan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pelaksanaan keuangan Negara sebagaimana diuraikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selanjutnya, Harun Al-Rasyid berpendapat:

Alhasil, istilah keuangan Negara yang tercantum dalam UUD 1945, Pasal 23 ayat (5) harus diartikan secara restrikti, yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Berdasarkan pendapatnya, Harun Al-Rasyid member kesimpulan mengenai definisi keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 23 UUD 1945 pra perubahan amandemen ketiga, yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sehingga Harun Al-Rasyid memberikan pengertiannya terhadap keuangan Negara dalam pengertian yang sempit.¹⁴

Penafsiran terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945 menyangkut pengertian keuangan Negara juga dilakukan oleh A. Hamid S. Attamimi berdasarkan formulasi konstruksi yang dipaparkannya. Ada dua konstruksi penafsiran ketentuan Pasal 23 UUD 1945 enurut A Hamid S. Attamimi:¹⁵

'Konstruksi pertama: Ayat (1) menetapkan APBN harus ditetapkan dengan undang-undang. Ayat (5) menetapkan BPK diadakan untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan Negara. Penjelasan ayat (5) menyebutkan untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang cara mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui DPR itu, perlu adanya BPK. Jadi, meskipun dalam ayat (5) sendiri tidak disebut APBN melainkan hanya keuangan Negara tetapi penjelasan ayat tersebut menunjukkan kepada APBN. Dengan demikian, yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah APBN.

Konstruksi kedua: Ayat (1) menentukan APBN harus ditetapkan dengan Undang-Undang. Ayat (4) menetapkan hal keuangan Negara harus diatur dengan undang-undang. Jelaslah pengertian APBN dan keuangan Negara perlu diteliti lebih lanjut apakah sama atau dua hal yang berbeda, sebab apabila merupakan hal yang sama tentu tidak perlu diatur dalam ayat (10 dan ayat (4) secara terpisah, cukup dengan

¹⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, op. cit. hlm. 52

¹⁵ Arifin P. Soeria Atmadja, op. cit. hlm. 13.

satu ayat saja. Tambahan lagi pada ayat (10) Undang-undang tersebut bersifat formal, sedang pada ayat (4) Undang-undang Materiil di samping formal. Apakah dengan demikian lalu BPK hanya memeriksa keuangan Negara sebagaimana tercantu dalam ayat (5) dan tidak memeriksa APBN karena keuangan Negara dan APBN seolah-olah dua hal yang berbeda? Disinilah fungsi Penjelasan ayat (5). Penjelasan ayat ini menyebutkan bidang konkret tanggung jawab pemerintah dalam keuangan Negara (cara memepgunakan uang belanja Negara yang sudah disetujui DPR agar sepadan dengan UU APBN), kaena ayat (5) yang menyebut tentang keuangan Negara itu oleh penjelasannya disebut bidang konkret penggunaan APBN, dalam pengertian keuangan Negara sebagaimana terdapat dalam ayat (4) dan demikian juga dengan ayat (5) itu dapat ditarik kesimpulan lebih lanjut yang dimaksud dengan keuangan Negara ialah antara lain APBN. Dengan perkataan lain, pengertian keuangan Negara meliputi APBN plus lainnya.

Menurut konstruksi penafsiran terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945 ang diutarakan oleh A. Hamid S. Attamimi, pengertian keuanga Negara tidak hanya terbatas pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), melainkan juga Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), dan Keuangan Perusahaan Milik Negara.

Terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945, Arifin P. Soeria Atmadja juga memberikan penafsiran terhadap pengertian keuangan Negara.¹⁶ Di dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 ditteapkan sebagai berikut:

Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka peerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 tersebut menggambarkan hak begrooting¹⁷ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang dinyatakan dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat dari kedudukan pemerintah. Hal ini merupakan tanda kedaulatan rakyat.¹⁸

Jadi, menurut Arifin P. soeria Atmadja sumber hakikat APBN adalah kedaulatan. Kedaulatan Negara tertinggi di Republik Indonsia ada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)¹⁹, DPR berdasarkan hak budget mempunyai kedaulatan

¹⁶ Ibid, hlm. 55.

¹⁷ C. Goedhart, "Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara terjemahan Ratmoko", Jakarta: 1073, hlm. 315. Di Negeri Belanda menurut C. Goedhart anggaran disebut begrooting yang berasal dari bahasa Belanda kuno groterri yang berarti mengirakan, Istilah ini kemudian diambil alih oleh Undang-Undang Dasar Negeri Belanda tahun 1814.

¹⁸ A.K. Pringgodigdo, "Tiga Undang-Undang dasar", Cet. 4 Jakarta: PT Pembnagunan, 1974, hlm. 79.

¹⁹ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

di bidang APBN, dan hal tersebut merupakan pelimpahan kewenangan MPR kepada DPR sebagaimana dituangkan ke dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang, karena DPR memegang kedaulatan di bidang budget (hak begrooting). Dengan demikian, titik berat tujuan anggaran Negara adalah mengenai autorisatie kepada pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembayaran sejumlah maksimal tertentu dari anggaran.²⁰

Selanjutnya, Arifin P. Soeria Atmadja member pendapatnya mengenai pertanggung jawaban keuangan Negara dilihat dari dua sudut pandang, yaitu pertanggung jawaban keuangan Negara horizontal dan vertical.²¹ Menurutnya pertanggung jawaban keuangan Negara merupakan tahap akhir dari suatu siklus anggaran. Oleh karena itu, pertanggung jawaban keuangan Negara merupakan suatu konsekuensi logis dari kesediaan pemerintah melaksanakan APBN yang telah disetujui oleh DPR.

Penurannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Afsiran mengenai keuangan Negara dalam Bab VIII Pasal 23 ayat (4) dan (5) UUD 1945 yang berbunyi:

- (4). Hal keuangan Negara selanjutnya diatur dengan undang-undang
- (5). Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja perlu dikaitkan pada penjelasan umum UUD 1945 yang mengatakan:

.... Untuk menyelidiki hokum dasar (*droit constitutionnel*) suatu Negara, tidak cukup hanya menyelidiki Pasal UUDnya (*loi constitutionnel*) saja, tetapi harus menyelidiki juga bagaimana praktiknya dan bagaimana suasana kebatinannya (*geistelichten Hindergrund*) dari UUD itu.

Selanjutnya, juga dikatakan dalam penjelasan umum UUD 1945:

²⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, op. cit. hlm. 56

²¹ Ibid, Pertanggung jawaban keuangan Negara secara horizontal adalah pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang diberikan pemerintah kepada DPR, karena sistem ketatanegaraan kita yang berdasar UUD 1945 telah menentukan kedudukan pemerintah dan DPR adalah sederajat. Pertanggungjawaban, keuangan Negara secara horizontal adalah pertanggungjawaban keuangan yang dilakukan oleh setiap otorisator dari setiap Departemen atau Lembaga Negara non-departemen yang menguasai bagian anggaran, termasuk di dalamnya pertanggungjawaban para pemimpin proyek. Pertanggungjawaban keuangan ini pada akhirnya disampaikan kepada Presiden yang diwakili oleh Menteri Keuangan selaku pejabat tertinggi pemegang tunggal keuangan Negara.

UUD Negara manapun tidak dapat dipahami kalau hanya dibaca teksnya saja, untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya UUD dari suatu Negara, kita harus mempelajarinya juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangannya dan harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibuat.

Apabila dilihat pendapat Mohammad Yamin di dalam Naskah Persiapan UUD 1945²² sebagai berikut:

Hal keuangan Negara menurut Pasal 23 ayat (4) meliputi segala hal yang berhubungan dengan keaaan dan ketentuan-ketentuan mengenai garis-garis besar kebijaksanaan moneter dan mengenal kedudukan serta tugas bank-bank ditetapkan dengan undang-undang. Comptabiliteitswet(wet 23 April 1864) dan peraturan-peraturan devisen (devizen ordonantie 1940 = K.B juli 1943 denga perubahan) sampai sekarang masih berlaku.

Menurut Arifin, Mohamad Yamin membatasi diri terhadap pengertian keuangan Negara dalam pasal 23 ayat (4) undang-undang hanya meliputi kebijaksanaan moneter dan kedudukan dan status bank-bank, meskipun sebelumnya ia mencantumkan segala hal. Dalam tafsiran Yamin di atas, beliau mencatumkan dua peraturan perundang-undangan tersebut di atas. Sehingga disimpulkan adanya kesengajaan penafsiran mempersempit ruang lingkup keuangan Negara, yakni hanya meliputi keuangan Negara yang diatur oleh ICW dan Devizen Ordonantie 1940 yang pada prinsipnya hanya dikelola dan diatur oleh pemerintah (pusat) dan termasuk dalam APBN.

Selanjutnya pendapat M. Yamin terhadap Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang mengatakan:

.... Hasil pemeriksaan tentang keuangan Negara yang diatur dengan undang-undang menurut Pasal 2 ayat (1) sampai (4), diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut Yamin, Bab VIII tentang Hak Keuangan memberikan dasar hukum konstitusi kepada (lihat tafsiran CXV

- a. Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Undang-Undang Pajak;
- c. Undang-undang tentang Mata Uang;
- d. Undang-Undang tentang Hal Keuangan

Apabila terhadap keempat hal di atas yang dimaksudkan oleh Yamin untuk diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka menurut Arifin keuangan Negara

²² Ibid, hlm. 66-67.

hanya akan meliputi yang diatur oleh pemerintah (pusat). Pandangan ini semakin diperkuat apabila dikaitkan dengan pendapat Yamin lain yang mengatakan:

Dengan demikian, menurut Arifin P. Soeria P. Atmadja keuangan Negara yang dilaporkan kepada BPK adalah keuangan Negara yang telah ditetapkan dalam Undang-undang APBN yang merupakan dasar bagi pemeriksaan BPK. Penasiran tersebut menyimpulkan dasar pemeriksaan keuangan Negara adalah APBN.

Pengertian keuangan Negara secara sempit, yakni hanya terbatas pada APBN dalam Pasal 23 UUD 1945 pra amandemen ke-3 (tiga) sebagaimana diutarakan oleh Arifin, juga dipertegas oleh pendapat Jumly Asshiddiqie yang mengatakan:²³

Pengertian anggaran pendapatan dan belanja yang dimaksud dalam UUD 1945 hanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di tingkat pusat, sehingga tidak tercakup Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sama sekali tidak berkaitan dengan tugas dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan.

Beliau memberikan pendapatnya tersebut dengan menafsirkan ketentuan ayat-ayat dalam Pasal 23 UUD 1945 beserta penjelasannya mengenai pengertian keuangan Negara dalam konsepsi asli UUD 1945, dibedakan secara jelas antara pengertian keuangan Negara dan keuangan daerah.²⁴

Sebagaimana kita tahu bahwa pada saat ini ketentuan Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 UUD 1945 kemudian mengalami perubahan pada amandemen ketiga Undang-undang Dasar 1945. Ketentuan menyangkut keuangan Negara dan pengelolaan keuangan Negara serta struktur organisasi dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan berubah secara mendasar. Pengertian Keuangan Negara menurut Pasal 23 pasca amandemen ke-3 (tiga) UUD 1945 tidak hanya terbatas pada pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) saja, tetapi juga termasuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Oleh karena itu, hasil pemeriksaan keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan menurut Pasal 23 E ayat (2) UUD 1945 menjadi:

²³ Ibid

²⁴ Ibid, hlm. 111-112

Mengenai apa yang dimaksud dengan keuangan negara, dapat ditegaskan bahwa dalam konsepsi asli UUD 1945, sebagaimana disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, memang dibedakan secara jelas antara pengertian keuangan Negara dan keuangan daerah. Yang menjadi lawan kata uang Negara dalam terminology UUD 1945 adalah uang daerah, artinya, uang Negara itu bukanlah lawan kata dari uang swasta atau uang masyarakat. Kalaupun mau diperluas pengertiannya, uang Negara itu juga dapat diperlawankan dengan pengertian uang pribadi, uang Negara menurut pengertian asli UUD 1945 adalah uang milik Negara yang bukan milik pribadi siapa-siapa yang terkait dengan anggaran pendapatan dan belanja Negara sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Sebaliknya, yang dimaksud dengan uang daerah adalah uang milik Negara yang bukan milik pribadi siapa-siapa yang terkait dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

.... Diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya.

Pengertian keuangan Negara dalam perubahan ke-3 (tiga) UUD 1945 menjadi ditafsirkan secara luas, yakni tidak hanya terbatas pada APBN. Dimana sebelum dilakukannya perubahan ke-3 UUD 1945 tanggung jawab pemeriksaan keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan hanya sebatas diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 23 ayat (5)).

Arifin P. Soeria Atmadja memberikan pendapatnya mengenai keuangan Negara, bahwa definisi keuangan Negara dalam Pasal 23 UUD 1945 dapat diinterpretasi, yaitu: (1) Pengertian keuangan Negara diartikan secara sempit, yang meliputi keuangan Negara yang bersumber pada APBN, didasarkan pada pertanggung jawaban keuangan Negara oleh pemerintah yang telah disetujui oleh DPR selaku pemegang hak begrooting, yaitu APBN. (2) Pengertian keuangan Negara diartikan secara luas, jika didasarkan pada obyek pemeriksaan dan pengawasan keuangan Negara, yakni APBN, APBD, BUMN/BUMD.

b. UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mulai diundangkan keberlakukannya pada tanggal 5 April 2003.²⁵ Undang-undang ini mencabut beberapaketentuan sebelumnya sepanjang telah diatur, yaitu Indische Comtabiliteitswet (ICW) Stbl. 1925 No. 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU Nomor 9 tahun 1968 tentang Perbendaharaan Negara, Indische Bedrijvenswet (IBW) Stbl. 1927 Nomor 419 jo. Stbl.1993 Nomor 381. Keberlakuan UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah amanah ketentuan Pasal 23 C Bab VIII 1945 yang menyatakan hal-hal lain mengenai keuangan Negara diatur dengan undang-undang.²⁶

Pengertian keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Kauangan Negara (Undang-Undang Keuangan Negara) adalah:

.... Semua hak dan kewajiban negaraa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Selanjutnya, dalam Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara menyebutkan bahwa:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 11 meliputi:

²⁵ Republik Indonesia, "Undang-Undang Tentang Keuangan Negara, UU Nomor 17 Tahun 2003, LN. Nomor 47 Tahun 2003, TLN Nomor 4286, disahkan dan diundangkan pada tanggal 5 April 2003.

²⁶ Ibid. Lihat pada bagian konsideran Menimbang.

- a. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan Negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihaklain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-ha lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan asilitas yang diberikan pemerintah.

Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Keuangan Negara ditekankan pada huru I yang berbunyi:

Kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf I meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di leingkungan kementerian Negara/lembaga, atau perusahaan Negara/daerah.

Pengertian dan ruang lingkup keuangan Negara dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dipertegas pada bagian penjelasan umumnya yang mengatakan:

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiscal, moneter dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki Negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan Negara.

Selanjutnya, dalam penjelasan umum yang lain dalam Undang-undang Keuangan Negara juga dikatakan:

..... Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan Negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan Negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

C. UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Pengaturan ketentuan mengenai perbendaharaan Negara telah diuraikan dalam penjelasan umum UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menjadi landasan hukum pengelolaan keuangan Negara.²⁷ Penjelasan umum menyangkut perbendaharaan Negara dalam Undang-Undang Keuangan Negara diuraikan sebagai berikut:

Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan Negara mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administrasi antar kementerian Negara/lembaga di lingkungan pemerintah.

Pasal 29 UU Nomor 17 Tahun 2003 juga mengatur soal ketentuan perbendaharaan Negara bahwa:

Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan Negara.

UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara mulai disahkan dan diundangkan keberlakuannya pada tanggal 14 Januari 2004. Dasar pemikiran diberlakukannya Undang-Undang Perbendaharaan Negara sebagaimana dijelaskan pada bagian penjelasan umum undang-undang tersebut adalah dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, sehingga diperlukan suatu kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan Negara.

Definisi perbendaharaan Negara sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perbendaharaan Negara adalah:

.... Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

²⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004, LN Nomor 47 Tahun 2003, TLN Nomor 4355, disahkan dan diundangkan pada tanggal 14 Januari 2004.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 2 dikatakan:

Perbendaharaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 1 meliputi:

- a. Pelaksanaan pendapatan dan belanja Negara;
- b. Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- c. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran Negara;
- d. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- e. Pengelolaan kas;
- f. Pengelolaan piutang dan utang Negara/daerah;
- g. Pengelolaan investasi dan barang milik Negara/daerah;
- h. Penyelenggaraan akuntansi dan system informasi manajemen keuangan Negara/daerah;
- i. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- j. Penyelesaian kerugian Negara/daerah;
- k. Pengelolaan Badan Layanan umum;
- l. Perumusan standar, kebijakan, serta system dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

D. UU Nomr 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. UU Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

UU Nomor 31 Tahun 1999²⁸ Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. UU Nomor 20 Tahun 2001²⁹ Tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah Undang-Undang yang mengatur soal pidana korupsi. Walaupun kedua Undang-undang tersebut mengatur soal pidana korupsi, perihal keuangan Negara juga diatur di dalamnya. Hal ini disebabkan tindak pidana korupsi dikategorikan sebagai perbuatan yang secara melawan hukum dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara.³⁰

²⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU Nomor 31 Tahun 1999, LN Nomor 140 Tahun 1999, TLN Nomor 387, disahkan dan diundangkan pada tanggal 16 Agustus 1999.

²⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU Nomor 20 Tahun 2001, LN Nomor 134 Tahun 2001, TLN Nomor 4150, disahkan dari diundangkan pada tanggal 21 Nopember 2001.

³⁰ Dalam konsiderans menimbang butir a dikatakan bahwa tindakan piutang korupsi sangat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pengertian keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam penjelasan bagian umum Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak pidana Korupsi adalah:

.... Seluruh kekayaan Negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan Negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat Negara, baik di tingkat pusat maupun daerah
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, badan hokum, dan perusahaan yang menyertakan modal Negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara. Sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan azas kekeluargaan atau pun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan masyarakat.

BAB III

PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

A. KEUANGAN NEGARA

1. Pengertian Keuangan Negara.

Dalam sejarah perundang-undangan Republik Indonesia, istilah keuangan Negara pertama kali dipakai dalam Pasal 23 ayat (5) UUD NRI 1945. Pengertian keuangan Negara dalam Pasal 23 ayat (5) UUD NRI 1945 terkait dengan tanggungjawab pemerintah tentang pelaksanaan anggaran. Oleh sebab itu, pengertian keuangan negara dalam ayat (5) itu tidak mungkin mencakup keuangan daerah dan keuangan perusahaan-perusahaan.³¹

Ada beberapa pendapat terkait dengan definisi keuangan negara. Pendapat yang dimaksud anatara lain :³²

- a. Keuangan Negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka, diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang.
- b. Keuangan Negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut. Unsur-unsur keuangan Negara meliputi:
 - 1) Periodik;
 - 2) Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
 - 3) Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menutup pengeluaran yang bersangkutan; dan
 - 4) Bentuk anggaran Negara adalah berupa suatu undang-undang.
- c. Budget adalah suatu bentuk statement dari rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk atau blue print dalam periode itu.
- d. Anaggaran belanja pemerintah (government budget) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan

³¹ Artifin P. Soeria Atmadja, *"Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum"*, Penerbit: Rajawali Press, 2009. Jakarta. Hlm. 5

³² W. Riawan Tjandra, *"Hukum Keuangan Negara"*, Penerbit: PT Grasindo. Jakarta, 2006 hlm. 1.

periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi John F. Due menyangkut hal-hal berikut:

- 1) Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang sudah lalu;
 - 2) Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang;
 - 3) Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan;
 - 4) Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.
- e. Anggaran belanja adalah suatu pernyataan perincian tentang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk waktu satu tahun.
- f. Keuangan Negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang. Demikian juga segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.
- g. Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa:

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 berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari pendapat para ahli tersebut jika dihubungkan dengan pengertian keuangan Negara sesuai Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 tahun 2003, terdapat kesesuaian makna keuangan Negara berhubungan erat dengan pengelolaan anggaran maupun barang oleh pemerintah yang berasal dari publik dan harus digunakan untuk sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat. Dengan demikian, adalah tindakan naif jika pemerintah tidak melakukan kewajiban hukum untuk mengelola anggaran dengan baik dan bertanggung jawab.

2. Pengurusan Keuangan Negara.

a. Pengurusan Umum

Dalam pengurusan umum pejabat yang melaksanakan pengurusan anggaran Negara dapat diklasifikasikan atas dua macam, yaitu seperti berikut :³³

1) Otorisator

Otorisator adalah pejabat yang mempunyai wewenang untuk mengambil tindakan/keputusan yang dapat mengakibatkan uang Negara keluar sehingga menjadi berkurang atau bertambah karena pungutan dari masyarakat. Wewenang untuk

³³ Hendra Karianga, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah: Perspektif Hukum dan Demokrasi", Penerbit PT Alumni Bandung, 2011, hlm. 32-33.

mengambil keputusan yang dapat mengakibatkan uang Negara berkurang atau bertambah disebut otorisasi. Otorisasi dapat diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu :

- a. Otorisasi umum; otorisasi yang berupa keputusan dan tindakan yang lainnya berbentuk peraturan umum Contohnya: Undang-Undang Pajak
- b. Otorisasi yang berbentuk surat keputusan yang khususnya mengikat orang/public tertentu, misalnya Surat keputusan Pegawai negeri Sipil dan otorisasi untuk proyek.

2) Ordonator

Ordonator adalah pejabat yang melakukan pengawasan terhadap otorisator agar Otorisator tersebut dalam melaksanakan tindakan/keputusannya selalu demi kepentingan umum

Tugas utama ordonator adalah melaksanakan pengujian dan penelitian terhadap penerimaan maupun pengeluaran uang Negara. Oleh karena itu, ordonator dibedakan sebagai berikut :

a. Ordonator pengeluaran Negara.

Ordonator pengeluaran Negara adalah pejabat yang dalam hal ini ditunjuk Menteri Keuangan dan sebagai pelaksana adalah Direktorat Jenderal Anggaran, yang untuk daerah dilaksanakan oleh kantor perbendaharaan Negara.

Tugas ordonator pengeluaran Negara ialah:

- 1) Melakukan penelitian dan pengujian terhadap (a) bukti-bukti penagihan,
- 2) Membukukukan pada pos mata anggaran yang tepat artinya membukukan pengeluaran uang Negara tersebut pada pos mata anggaran yang sesuai dengan tujuan pengeluaran.
- 3) Memerintahkan membayar uang, hal ini dilakukan dengan menerbitkan Surat Perintah Membayar (selanjutnya ndisebut SPM)

Pengeluaran yang diperintahkan oleh ordonator ada dua macam, yaitu :

- 4) Pengeluaran Negara dengan beban total, artinya pengeluaran Negara yang bukti penagihannya telah diajukan terlebih dahulu kepada ordonator untuk diperiksa sehingga dapat dibukukuan kepada pos mata anggaran artinya apakah kuitansi/berita acara serah terima barang maupun kontrak perjanjian sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan (b) apakah
- 5) bukti-bukti itu kedaluwarsa.
- 1) yang tetap; tanpa bukti penagihannya, dikeluarkan terlebih dahulu sehingga oleh ordonator dibukukan pada pos mata anggaran sementara. Akan tetapi, pembukuan sementara ini berubah sifatnya menjadi pembukuan dengan beban tetap setelah

bukti penagihannya dikirimkan kepada ordonator atau setelah ordonator menerima Surat Pertanggung jawaban (selanjutnya disebut SPJ).

2) Pengeluaran Negara dengan beban sementara, artinya uang dikeluarkan

b. Ordonator penerimaan Negara

Sebagai pelaksana ordonator penerimaan Negara adalah semua menteri yang menguasai pendapatan Negara. Tugas utamanya ialah mengawasi apakah penerimaan Negara tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku atau tidak. Ia juga mengeluarkan surat keputusan yang mengakibatkan penerimaan bagi Negara. Atas dasar surat keputusan ini, juga diterbitkan Surat Perintah membayar (SPM).

c. Pengurusan Khusus.

Dalam pengurusan khusus yang ditunjuk untuk menjalankan pengurusan itu adalah bendaharawan, yang dibebani tugas pengurusan dan penyimpanan sebagian dari kekayaan Negara berupa uang dan barang. Dalam praktik, tugas pengurusan uang diwujudkan dalam penerimaan, penyimpanan, dan pembayaran atas perintah ordonator, Pengurusan barang meliputi penerimaan, penyimpanan, pengeluaran (penyerahan) dan pemeliharannya. Bendaharawan dapat ditinjau dari dua segi, seperti di bawah ini :

1. Ditinjau dari obyeknya, yaitu :

- a) Bendaharawan uang, yaitu obyek pengurusannya adalah uang Negara;
- b) Bendaharawan barang, yaitu obyek pengurusannya barang milik Negara;
- c) Bendaharawan uang dan barang, yang obyek pengurusannya baik uang maupun barang.

2. Ditinjau dari sudut tugasnya:

- a) Bendaharawan umum, adalah bendaharawan yang mempunyai tugas untuk menerima pendapatan Negara yang terkumpul dari masyarakat, kemudian dari persediaan yang ada akan masyarakat, kemudian dari persediaan yang ada akan dikeluarkannya lagi untuk kepentingan umum. Contohnya, Kepala Kas Negara, bank Indonesia, Kepala Kantor Pos dan Bank lin yang ditunjuk Menteri Keuangan.
- b) Bendaharawan khusus, adalah bendaharawan yang mengurus pengeluaran Negara dari persediaan uang yang ada padanya dan diterima dari bendaharawan umum. Untuk itu, ia diharuskan membuat pertanggungjawaban atas pengeluaran yang telah dilakukannya dengan mengirimkan surat pertanggungjawaban (SPJ) yang dibuat tiap-tiap bulan.

B. Pemeriksaan Dan Pengawasan Keuangan Negara.

Sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan Negara, bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan Negara dipegang oleh Presiden selaku kepala Pemerintahan³⁴ dan dikuasakan kepada Menteri Keuangan dan Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian Negara/lembaga yang dipimpinya. Sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara pemerintah memiliki aparat pengawas Lembaga/badan/unit yang ada di dalam tubuh pemerintah yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan yaitu Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), yang terdiri atas: (1) Badan pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), (2) Inspektorat Jenderal. Selanjutnya mengenai pemeriksaan keuangan Negara UUD 1945 mengatur dalam ketentuan Pasal 23 E yang mengatakan:

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Berkaitan dengan pemeriksaan dan pengawasan keuangan Negara, BPKP, dan lembaga pemeriksa keuangan Negara yaitu BPK, sebelum membahas hal-hal tersebut diatas, ada baiknya terlebih dahulu membandingkan apa yang dimaksud dengan pengawasan dan apa yang dimaksud dengan pemeriksaan itu sendiri.

Pengertian pengawasan sebagaimana diutarakan oleh Stephen Robein adalah :³⁵

the process of monitoring activities to ensure they are being accomplished as planned and correcting any significant deviations.

Definisi menurut Stephen Robein di atas, yang dimaksud dengan pengawasan adalah suatu proses pengamatan (monitoring) terhadap suatu pekerjaan, untuk menjamin pekerjaan tersebut dapat selesai sesuai dengan yang direncanakan, dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.

Dalam Black's Law Dictionary, yang dimaksud dengan control³⁶ adalah:

The direct or indirect power to direct the management and policies of a person or entity, whether through ownership of voting securities, by contract, or otherwise; the power or authority to manage, direct, or oversee (the principal exercised control over the agent), atau to exercise power or influence over (the judge controlled the proceedings), to regulate or govern (by law,

³⁴ Pasal 6 ayat (1) Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Keuangan Negara, UU Nomor 17 Tahun 2003, LN Nomor 47 Tahun 2003, TLN Nomor 4286, disahkan dan diundangkan pada tanggal 5 April 2003.

³⁵ W Riawan Tjandra, op. cit. hlm. 131.

³⁶ Garner, Bryan A, "Black's Law Dictionary", Eight Edition, St. Paul Minn: West, a Thomson Business, 2004, hlm. 353.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen, Pengawasan harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Melalui pengawasan dapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara hemat, efisien, dan efektif, serta sesuai dengan rencana, kebijakan yang telah ditetapkan, dan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai kehematan, efisiensi, dan efektifitas pelaksanaan kegiatan. Informasi tersebut dapat digunakan untuk penyempurnaan kegiatan dan pengambilan keputusan oleh pimpinan.³⁷

Selanjutnya, menurut Muchsan untuk adanya suatu tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :³⁸

- a) Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
- b) Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c) Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.
- d) Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya;
- e) Untuk selanjutnya, tindakan pengawasan akan diteruskan.

C. Pemeriksaan dan Pengawasan Terhadap Keuangan Negara.

Sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa kekuasaan Negara, bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara dipegang oleh Presiden selaku kepala Pemerintahan,³⁹ dan dikuasakan kepada Menteri Keuangan dan Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.

Sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara pemerintah memiliki aparat pengawas Lembaga/badan/unit yang ada di dalam tubuh pemerintah yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan yaitu Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), yang terdiri atas : (1) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), 2 (2) Inspektorat Jenderal. Selanjutnya, mengenai pemeriksaan keuangan

³⁷ Bintang Susmanto, "Pengawasan Intern pada Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat", dalam www.menkokesra.go.id.

³⁸ Muchsan, "sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara diIndonesia", dalam *ibid.* hlm. 132.
Tahun2003, LN Nomor 47 Tahun 2003, TLN Nomor 4286, disahkan dan diundangkan pada tanggal 5 April 2003.

negara, Undang-undang Dasar 1945 mengatur dalam ketentuan Pasal 23 E yang mengatakan :

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Berkaitan dengan pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara, dan dihubungkan dengan penulisan ini, penulis hanya akan membahas lembaga pengawas keuangan negara sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), yaitu BPKP, dan lembaga pemeriksa keuangan negara yaitu BPK, yang akan dibahas pada bagian tersendiri bab ini. Selain itu, penulis juga akan membahas tugas dan wewenang pemeriksa dan pengawas dalam Badan Usaha Milik Negara sebagai Badan Usaha yang memiliki modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Sebelum membahas hal-hal tersebut, ada baiknya kita terlebih dahulu membandingkan apa yang dimaksud dengan pengawasan dan apa yang dimaksud dengan pemeriksaan itu sendiri.

Pengertian pengawasan sebagaimana diutarakan oleh Stephen Robein adalah⁴⁰)

The process of monitoring activities to ensure they are being accomplished as planned and correcting any significant deviations.

Definisi menurut Stephen Robein di atas, yang dimaksud dengan pengawasan adalah suatu proses pengamatan (monitoring) terhadap suatu pekerjaan, untuk menjamin pekerjaan tersebut dapat selesai sesuai dengan yang direncanakan, dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.

Dalam Black's Law Dictionary, yang dimaksud dengan kontrol⁴¹ adalah :

The direct or indirect power to direct the management and policies of a person or entity, whether through ownership of voting securities, by contract, or otherwise; the power or authority to manage, direct, or oversee (the principal exercised control over the agent), atau to exercise power or influence over (the judge controlled the proceedings), to regulate or govern (by law,....

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen. Pengawasan harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Melalui pengawasan dapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara hemat, efisien dan efektif, serta sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

⁴⁰) W.Riawan Tjandra, *op.cit.*, hal.131.

⁴¹) Gamer, Bryan A, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, St. Paul Minn : West, a Thomson business, 2004, hlm.353.

Dengan demikian, melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai kehematan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan kegiatan. Informasi tersebut dapat digunakan untuk penyempurnaan kegiatan dan pengambilan keputusan oleh pimpinan.⁴²⁾

Selanjutnya, menurut Muchsan untuk adanya suatu tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :⁴³⁾

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya;
- e. Untuk selanjutnya, tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif, maupun secara yuridis.

Lembaga/badan/unit yang ada di dalam tubuh pemerintah yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan adalah Aparat Pengawas Intertn Pemerintah (APIP), yang terdiri atas : (1) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), (2) Inspektorat Jenderal (3) Lembaga Pengawasan Daerah atau Bawasda Provinsi/Kabupaten/Kota.)))Berekaitan dengan penulisan ini, penulisan ini, penulis akan membahas secara khusus, menyangkut BPKP dan Inspektorat jenderal.

Selanjutnya, definisi pemeriksaan atau audit,⁴⁴⁾ menurut Black's Law Dictionary, adalah :

A Formal examination of an individual's or organization's accounting records, financial situation, or compliance with some other set of standards.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang tentang Pemerintah Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara,⁴⁵⁾ yang dimaksud dengan pemeriksaan adalah :

4) Bintang Susmanto, *Pengawasan Intern pada Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat*, dalam www.menkokesra.go.id.

5) Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap PerbuatanAparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, dalam *ibid.* Hlm 132

⁴⁴⁾ Gamer, Bryan A, *Black's Law Dictionary.....*, op., hlm.140

⁴⁵⁾ Republik Indonesia, Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2005, LN Nomor 66 Tahun 2004, TLN Nomor 4400, diundangkan pada tanggal 19 Juli 2004.

.... proses identifikasi masalah analisis, dan evaluasi yang dilakukan independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, perbedaan antara Audit dan Control, terletak pada proses akhir, bahwa dalam Audit timbul adanya pendapat, sedangkan control tidak mengeluarkan pendapat.

D. KEDUDUKAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK)

Dalam Pasal 23 E UUD 1945 menentukan :

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara

diadakan satu Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri; (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya; (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindak lanjuti oleh lembaga perwakilan da/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Selanjutnya, Pasal 23F juga menentukan :

(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden; (2) Pimpinan Badan Pemeriksaan Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Sementara itu, Pasal 23G UUD 1945 menentukan :

(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi; (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa keuangan diatur dengan undang-undang.

Undang-undang yang mengatur soal BPK saat ini adalah UU Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.⁴⁶⁾ Menurut Undang-undang tersebut, BPK merupakan lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.⁴⁷⁾ Artinya, posisi BPK tidak berada dibawah atau pengaruh lembaga negara lainnya, baik itu eksekutif, legislatif, maupun yudicatif.

Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD yang disampaikan secara tertulis dengan memuat semua nama calon secara lengkap, dan

⁴⁶⁾ Republik Indonesia, Undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan, UU Nomor 15 Tahun 2006, LN Nomor 85 Tahun 2006, TLN Nomor 4654, diundangkan pada tanggal 30 Oktober 2006.

⁴⁷⁾ Pasal 2, *ibid.*

diserahkan kepada DPR dalam jangka waktu paling lama satu bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan pertimbangan dari pimpinan DPR. Calon anggota BPK diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan dari masyarakat. DPR melalui proses pemilihan anggota BPK terhitung sejak tanggal diterimanya surat pemberitahuan dari BPK dan harus menyelesaikan pemilihan anggota yang baru paling lama satu bulan sebelum berakhirnya masa jabatan anggota yang lama. Ketentuan mengenai tata cara pemilihan anggota BPK ini diatur dalam Peraturan Tata Tertip DPR.⁴⁸⁾ Pemberhentian Ketua, Wakil Ketua, dan/atau anggota BPK diresmikan dengan Keputusan Presiden atas usul BPK atau DPR.⁴⁹⁾

1. Ruang Lingkup Tugas Pemeriksaan BPK

Sebagaimana telah diatur dalam UUD 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi (i) pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara, dan (ii) pemeriksaan atas tanggung jawab mengenai keuangan negara

Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangannegara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.⁵⁰⁾

Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dimana dalam ketentuan tersebut ruang lingkup pemeriksaan oleh BPK, hanyalah terbatas pada tanggung jawab tentang keuangan negara.

Luasnya kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan, sejalan dengan diadopsinya pengertian kkeuangan negara dalam arti luas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Jika kita dibandingkan dengan kewenangan Algemene Rekenkamer (General Chamber of Audit) di Negeri Belanda, maka yang lebih mendekati justru pengertian ang sempit dari keuangan negara tersebut. Dalam ketentuan Pasal 76 Konstitusi Kerajaan Belanda menyatakan bahwa :

The General Chamber of Audi is responsible for examining the renues and expenditure of the State.⁵¹⁾

⁴⁸⁾ Pasal 14 ayat (1), (2),(3),(4), dan (5), *ibid*

⁴⁹⁾ Pasal 21 ayat (2), *ibid*

⁵⁰⁾ Republik Indonesia, Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004, LN Nomor 66 Tahun 2004, TLN Nomor 4400, diundangkan pada tanggal 19 Juli 2004 Pasal 3 ayat (1).

Sebenarnya, konsep BPK sebelum dilakukannya amandemen ke-3 (tiga) UUD 1945 mirip dengan Algemene Rekenkamer di negeri Belanda tersebut. Namun, karena pengalaman selama masa Orde Baru, peranan BPK dinilai sangat minimal, padahal dalam praktik muncul kebiasaan banyaknya dana-dana milik negara yang berada di luar perhitungan APBN dan biasa disebut sebagai dana non budgeter. Karena itu, setelah reformasi, bersamaan dengan diterimanya ide perubahan UUD 1945, kepada BPK diberi kewenangan yang lebih besar dan lebih mencakup.⁵²⁾ Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-undang tentang Badan Pemeriksa euangan, tugas BPK saat ini adalah :

Memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan dan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik daerah, dan Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Apabila pemeriksaan obyek-obyek pemeriksaan BPK tersebut dilakukan oleh akuntan publik, maka laporan hasil pemeriksaan akuntan publik tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan selanjutnya akan dipublikasikan.⁵³⁾

Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diserahkan oleh oleh BPK kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya DPR, DPD dan DPRD menindaklanjuti hasil pemeriksaan itu sesuai dengan tata tertipmasing-masing lembaga. Penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRDdilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk. Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK itu diatur be4sama oleh BPK dengan masing-masing lembaga yang sesuai kewenangannya. Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum.⁵⁴⁾

Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan, BPK menyerahkan pulahasil pemeriksaan secara tertulis kepada presiden, gubernut, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut diberitahukan secara tertulis oleh presiden, gubernur, dan bupati/walikota kepada BPK. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan peerundang-undangan paling lama satu bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. Laporan BPK tersebut dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-

⁵¹)Costantijn S.J.M Kortmann and Paul and Paul P.T.Bovend'Eert, Dutch Constitutional Law, Kluwer Law Internasional, 2000, hlm. 138

⁵²) Jumly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, *op. Cit*, hlm. 857.

⁵³) Penjelasan Pasal 6 ayat (4), Republik Indonesia, Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab keuangan Negara, undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, LN Nomor 66 Tahun 4400, diundangkan pada tanggal 19 Juli 2004.

⁵⁴) Pasal 7, *ibid*

undangan. BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat dimaksud dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, DPRD, serta kepada pemerintah.⁵⁵

2. Wewenang BPK.

Dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-undang Badan Pemeriksa Keuangan dikatakan :

“Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang :

- a. Menentukan obyek 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 Negara, 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;
- 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;

⁵⁵) Pasal 8, *ibid*

- j. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern pemerintah pusat/pemerintah daerah sebelum ditetapkan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah.

Badan Pemeriksa Keuangan menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik yang disengaja atau karena kelalaian yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Penilaian kerugian negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian ditentukan dengan Keputusan BPK.⁵⁶)

Selanjutnya menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau :

- a. Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
- b. 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;
- c. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (inkracht).

Kegiatan pemantauan dan hasil-hasilnya tersebut diatas, menurut Pasal 10 ayat (4), harus diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

E. KEDUDUKAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP)

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan lembaga pemerintah non departemen yang ada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.⁵⁷)

Salah satu pertimbangan dibentuknya BPKP oleh Keputusan Presiden No.31 Tahun 1983, adalah guna meningkatnya pengawasan terhadap keuangan negara yang ada

⁵⁶) Pasal 10 ayat (1) dan (2), *ibid*.

⁵⁷) Republik Indonesia, Keputusan Presiden tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Keppres No.31 Tahun 1983, ditetapkan pada tanggal 30 Mei 1983. Pasal 1 ayat (1).

pada saat itu dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara pada Departemen keuangan sebagai unit pengawasan intern pemerintah.⁵⁸⁾

Adapun susunan organisasi BPKP itu sendiri terdiri atas:⁵⁹⁾

- a. Kepala;
- b. Deputi Bidang Administrasi;
- c. Deputi Bidang Pengawasan pengeluaran Pusat dan Daerah;
- d. Deputi Bidang Penerimaan Pusat dan Daerah;
- e. Deputi Bidang Pengawasan Badan Usaha Milik Negara dan Badan usaha Milik Daerah;
- f. Deputi Bidang Pengawasan Perminyakan dan Gas Bumi;
- g. Deputi Bidang Perencanaan dan Analisis;
- h. Deputi Bidang Pengawasan;
- i. Bidang Pengawasan Khusus;
- j. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Pengawasan;
- k. Perwakilan di Daerah dan Luar Negeri;

Kepala BPKP diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Kemudian para deputi diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul kepala BPKP. Kepala Direktorat, Kepala Biro, Kepala Pusat, Kepala Perwakilan BPKP, dan Kepala satuan organisasi lainnya diangkat dan diberhentikan oleh BPKP setelah berkonsultasi dengan Menteri/Sekretaris Negara.⁶⁰⁾

Khusus terhadap pengawasan BUMN dan BUMD, dilakukan oleh Deputi Bidang Pengawasan Badan Usaha Milik Negara dan badan Usaha Milik Daerah, sebagai salah satu unsur organisasi yang terdapat dalam BPKP.

1. Tugas dan Fungsi BPKP

BPKP dalam menjalankan tugasnya, memiliki beberapa tugas-tugaas pokok antara lain :⁶¹⁾

⁵⁸⁾ Lihat pada bagian konsideran menimbang, *ibid*

⁵⁹⁾ Pasal 4, *ibid*

⁶⁰⁾ Pasal 46, *ibid*

⁶¹⁾ Pasal 2, *ibid*

- a. Mempersiapkan perumusan kebijakan pengawasan keuangan dan pembangunan;
- b. Menyelenggarakan pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan;
- c. Menyelenggarakan pengawasan pembangunan.

Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud di atas, BPKP mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 3 Keputusan Presiden No. 31 Tahun 1983, yaitu :

- a. Merumuskan perencanaan dan program pelaksanaan pengawasan bagi BPKP dan mempersiapkan perumusan perencanaan dan program pelaksanaan pengawasan bagi seluruh aparat pengawasan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- b. Memberikan bimbingan dan pembinaan di bidang pengawasan;
- c. Memonitor pelaksanaan rencana pengawasan dan mengadakan analisis atas hasil pengawasan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- d. Mempersiapkan pedoman pemeriksaan bagi seluruh aparat pengawasan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- e. Melakukan koordinasi teknis mengenai pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan di Departemen dan Instansi Pemerintah lainnya baik di Pusat maupun di Daerah;
- f. Meningkatkan ketrampilan teknis seluruh aparat pengawasan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- g. Ketrampilan teknis seluruh aparat pengawasan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, termasuk pengawasan atas pelaksanaan fasilitas pajak, bea dan cukai;
- h. Melakukan pengawasan terhadap semua penerimaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- i. Melakukan pengawasan terhadap pengurusan barang-barang bergerak milik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- j. Melakukan pengawasan terhadap semua Badan Usaha Milik Negara, badan Usaha Milik Daerah dan Badan-badan usaha lainnya yang seluruh atau sebagian kekayaannya dimiliki Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- k. Melakukan pengawasan terhadap badan-badan lain yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah karena pemberian hak atau Pemerintah Daerah karena pemberian hak atau wewenang hukum publik;

- l. Melakukan pengawasan terhadap sistem administrasi pelaksanaan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, termasuk pembukuan rekening-rekening Pemerintah pada Bank;
- m. Melakukan evaluasi terhadap tata kerja administrasi Pemerintahan yang telah ditetapkan oleh masing-masing instansi;
- n. Melakukan pemeriksaan khusus terhadap kasus-kasus tidak lancarnya pelaksanaan pembangunan dan kasus-kasus yang diperkirakan mengandung unsur penyimpangan yang merugikan Pemerintahan, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah;
- o. Melakukan pemeriksaan akuntan untuk memberikan pernyataan pendapat akuntas terhadap Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik daerah, dan Badan-badan lainnya yang dianggap perlu;
- p. Melakukan pengawasan kantor akuntan publik.

Segala biaya yang diperlukan untuk melaksanakan tugas BPKP dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁶²⁾

2. WEWENANG BPKP

Dalam Pasal 41 Keputusan Presiden No. 31 Tahun 1983 ditentukan :

- (1) Kepala BPKP atau Pejabat BPKP berwenang melakukan pemeriksaan setempat dengan hak-hak sebagai berikut :
 - a. Semua kantor, bengkel, gudang , bangunan, tempat-tempat penimbunan dan sebagainya;
 - b. Melihat semua register, buku perlindungan, surat-surat bukti, notulen rapat direksi/komisaris/panitia dan sejenisnya, hasil survei, laporan-laporan pengelolaan, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pemeriksaan;
 - c. Melakukan pengamanan kas, surat-surat berharga, gudang persediaan dan lain-lain;
 - d. Meminta laporan hasil pemeriksaan aparat pengawasan Departemen/Non Departemen/Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah.
- (2) Kepala BPKP atau Pejabat yang ditunjukkan berwenang untuk meminta keterangan tentang tindak lanjut pemeriksaan, baik hasil pemeriksaan BPKP sendiri maupun hasil pemeriksaan aparat pengawasan lainnya;

⁶²⁾ Pasal 47, *ibid.*

- (3) Kepala atau petugas BPKP yang ditugaskan untuk melakukan pemeriksaan, berwenang meminta keterangan kepada semua pejabat baik sipil maupun ABRI dan setiap orang sebagai perorangan atau dalam kedudukannya sebagai pejabat suatu Badan/Perusahaan Swasta;
- (4) Semua pejabat baik sipil maupun ABRI dan setiap orang baik sebagai perorangan atau dalam kedudukannya sebagai pejabat suatu badan/Perusahaan Swasta yang ada hubungannya dengan dengan obyek atau kegiatan yang diperiksa, diwajibkan memberikan keterangan yang oleh kepala atau petugas BPKP yang ditugaskan untuk melakukan pemeriksaan.

Apabila dipandang perlu kepala BPKP dapat meminta bantuan tenaga konsultan atau tenaga ahli atas beban anggaran BPKP.⁶³) Kepala BPKP menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Menteri dan/atau pejabat lain yang bersangkutan dengan tembusan kepada 9a) Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Pengawasan Pembangunan; (b) Menteri Keuangan, sepanjang mengenai laporan pemeriksaan keuangan; (c) Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, sepanjang mengenai laporan pemeriksaan yang bersangkutan dengan pendayagunaan aparatur; (d) Pejabat-pejabat lain yang dianggap perlu.⁶⁴) Tembusan dan laporan tersebut sepanjang mengenai hasil pemeriksaan keuangan disampaikan juga kepada Badan Pemeriksaan Keuangan.⁶⁵)

Selanjutnya, apabila dari hasil pemeriksaan diperkirakan terdapat unsur tindak pidana korupsi, kepala BPKP melaporkannya kepada Jaksa Agung.⁶⁶ Mengenai pelaksanaan tugas dan fungsinya, BPKP melaporkan kepada Presiden dengan tembusan kepala Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Pengawasan Pembangunan dan Menteri/Sekretaris Negara.⁶⁷)

F. PENGAWASAN TERHADAP KEUANGAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM BADAN USAHA MILIK NEGARA.

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian terdahulu penulisan ini, bahwa BUMN merupakan badan usaha negara yang modal usahanya baik seluruh maupun sebagian dimiliki oleh negara, yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan melalui penyertaan secara langsung.

⁶³) Pasal 42, *ibid*.

⁶⁴) Pasal 43, ayat (1) *ibid*

⁶⁵) Pasal 43 ayat (2), *ibid*

⁶⁶) Pasal 44, *ibid*

⁶⁷) Pasal 45, *ibid*

Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut, merupakan kekayaan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)⁶⁸) untuk dijadikan penyertaan modal kepada BUMN yang tidak lagi dikelola berdasarkan sistem APBN, melainkan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Bentuk BUMN saat ini hanyalah terdiri atas dua bentuk saja, yaitu persero dan perum. Karena BUMN Persero untuk tunduk kepada ketentuan dan prinsip-prinsip Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka organ Perseroan pun sama dengan organ yang terdapat dalam Perseroan Terbatas. Dalam UU Nomor 19 Tahun 2003, organ persero terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Komisaris.⁶⁹) Sedangkan organ BUMN Perum terdiri atas Menteri, Direksi dan Dewan Pengawas.

Pengawasan terhadap Persero dan Perum dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas.⁷⁰) Fungsi Komisaris dan Dewan Pengawas selaku pengawas ialah melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan Persero dan Perum yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan tersebut.⁷¹)

Komisaris dan Dewan Pengawas dalam menjalankan tugasnya selaku pengawas, wajib membentuk komite audit untuk membantu pelaksanaan tugas dan fungsi komisaris dan dewan pengawas.⁷²) Komite audit yang dibentuk tersebut, bekerja secara kolektif yang dipimpin oleh seorang ketua yang langsung bertanggung jawab kepada Komisaris dan Dewan Pengawas.⁷³) Selain komite audit, Komisaris atau Dewan Pengawas, juga dapat membentuk komite lain yang ditetapkan oleh menteri.⁷⁴)

Selain Komisaris dan Dewan Pengawas yang melaksanakan fungsi pengawasan, terdapat juga aparat pengawas intern perusahaan yang disebut Satuan Pengawas Intern yang bertanggung jawab kepada Direktur Utama.⁷⁵) Direksi memberikan keterangan hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawasan intern kepada komisaris atau Dewan Pengawas atas permintaan yang dilakukan secara tertulis.

Pemeriksaan terhadap laporan keuangan perusahaan BUMN, dilakukan oleh auditor eksternal (Akuntan Publik) yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan

⁶⁸) Pasal 1 butir 7 UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara berbunyi : *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.*

⁶⁹) Republik Indonesia, Undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara, UU Nomor 19 Tahun 2003, LN Nomor 40 Tahun 1969, TLN Nomor 2904, disahkan dan diundangkan pada tanggal 1 Agustus 1969, Pasal 13.

⁷⁰) *Ibid*, Pasal 6

⁷¹) *Ibid*, Pasal 1 angka 7 jo Pasal 1 angka 8.

⁷²) *Ibid*, Pasal 70 ayat (1)

⁷³) *Ibid*, Pasal 70 ayat (2)

⁷⁴) *Ibid*, Pasal 70 ayat (3)

⁷⁵) *Ibid*, Pasal 67 ayat (1), (2)

Menteri untuk Perum. Pemeriksaan juga dapat dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷⁶⁾

⁷⁶⁾ *Ibid*, Pasal 71.

BAB IV

PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

A. KEUANGAN DAERAH.

1. Pengertian Keuangan Daerah.

Keuangan daerah berhubungan erat dengan hak dan kewajiban daerah terkait dengan penerimaan, pengeluaran keuangan juga pemanfaatan barang milik daerah, yang dimulai dari perencanaan dan pertanggungjawaban. Pengertian keuangan daerah secara lengkap dijelaskan dalam PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No.. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuanagn Daerah (telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah) sebagai berikut :

a. Pasal 1 angka 5 PP no. 58 Tahun 2005 menjelaskan bahwa :

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Untuk pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dipertegas pada Pasal 4 Permendagri No. 13 Tahun 2006 (telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Penegasan penatausahaan keuangan daerah tersebut merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah untuk memenuhi asas akuntabilitas yang menjadi spirit terwujudnya tata kelola keuangan yang baik.

Jika dikaji lebih mendalam pengertian keuangan Negara dengan keuangan daerah hampir tidak ada perbedaan, yang membedakan hanya pada frasa Negara dan daerah, Negara menunjuk pemerintah pusat, daerah menunjuk pada pemerintah daerah. Perbedaan kedua hal tersebut terkait dengan desentralisasi keuangan sebagai konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah pusat menyerahkan sepenuhnya pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah dalam satu sistem pengelolaan keuangan yang tertib berdasarkan kaidah-kaidah pengelolaan keuangan

sebagaimana ditegaskan pada pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

B. Hubungan Keuangan Negara dan Keuangan Daerah.

Pendekatan dalam memahami ruang lingkup keuangan daerah dapat dipandang dari sisi obyektif, subyektif, proses dan tujuannya yaitu :⁷⁷

a. Dari sisi obyektif.

Dari sisi obyektif, yang dimaksud keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban dalam kerangka APBD. Pengertian ini sejalan dengan pengertian yang diberikan dalam Penjelasan Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, dan segala berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

b. Dari sisi subyektif.

Subyektif keuangan daerah adalah mereka yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini pemerintah daerah dan perangkatnya, perusahaan daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan daerah, seperti DPRD dan Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut BPK)

c. Dari sisi proses.

Keuangan Daerah mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyektif mulai dari perumusan kebijakan sampai dengan pertanggungjawaban.

d. Dari sisi tujuan.

Keuangan daerah meliputi keseluruhan kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyektif dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dari penjelasan obyektif, subyektif, proses dan tujuan tersebut di atas pada dasarnya berada pada satu kegiatan yang disebut dengan pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan yang dimaksud mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Dalam menjalankan pengelolaan

⁷⁷ Muhammad Djumhana, "Pengantar Hukum Keuangan Daerah", Penerbit: Citra Aditya Bhakti; Bandung, 2007, hlm. 1.

tersebut dikenal adanya kekuasaan pengelola. Pemegang kekuasaan mengelola keuangan di daerah adalah gubernur/bupati atau walikota selaku kepala pemerintahan daerah.⁷⁸

Pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan keuangan daerah tersebut kemudian dilaksanakan oleh dua komponen yaitu Kepala Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah selaku Pejabat Pengelola APBN dan Kepala SKPD selaku Pejabat Pengguna Anggaran/Barang Negara.⁷⁹

Dari ruang lingkup keuangan daerah, sebagaimana diuraikan di atas, akan selalu melekat dengan konsep anggaran terutama terkait dengan APBD yaitu suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. Rencana pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam APBD merupakan salah satu bentuk instrument kebijakan ekonomi, yang mempunyai fungsi tersendiri, yaitu :⁸⁰

1. Fungsi Otorisasi.
Mengandung pengertian bahwa anggaran menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi Perencanaan.
Mengandung arti bahwa anggaran menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi Pengawasan.
Mengandung arti bahwa anggaran menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. Fungsi Alokasi.
Mengandung arti bahwa anggaran harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.
5. Fungsi distribusi.
Mengandung arti bahwa kebijakan anggaran harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi Stabilisasi.
Mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Selain berkaiatan erat dengan APBD dalam keuangan daerah tersebut melekat 4 (empat) dimensi:

- a. Adanya dimensi hak dan kewajiban
- b. Adanya dimensi tujuan dan erencanaan

⁷⁸ Pasal 6 ayat 2 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁷⁹ Pasal 10 ayat 1 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁸⁰ Muhammad Djumhana, 2007, op. cit., hlm. 3.

- c. Adanya dimensi penyelenggaraan dan pelayanan public; dan
- d. Adanya dimensi nilai uang dan barang (investasi dan inventarisasi).

Keempat dimensi di atas menyangkut aspek penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan aspek pertanggungjawaban anggaran. Semua itu diatur dalam Bab VIII Pasal 155 – 94 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Desentralisasi adalah praktik yang telah mendunia dan merupakan bagian dari strategi setiap institusi yang berkehendak untuk efisien dalam persaingan global. Demikian pula halnya dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, desentralisasi menjadi kewenangan dan terbagi menjadi bagian-bagian yang terintegrasi dalam wadah NKRI yang diharapkan bergerak secara efisien dan efektif sehingga dapat mengatasi tantangan global.

Otonomi adalah derivat (turunan) dari desentralisasi sehingga daerah otonomi adalah daerah yang mandiri dalam berprakarsa. Tingkat kemandirian dan turunan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan menunjukkan bahwa semakin tinggi derajat desentralisasi semakin tinggi pula tingkat otonomi daerah.⁸¹

Dari segi analisis hukum dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, daerah mempunyai peluang besar untuk menjabarkannya dalam tatanan operasional. Undang-Undang tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya peraturan pelaksanaan. Dalam konteks ini otonomi daerah mempunyai arti kebebasan untuk melaksanakan pembangunan. Dengan kata lain, daerah mempunyai peluang untuk merumuskan langkah-langkah pembangunannya sejalan dengan kepentingan negara kesatuan serta tidak berbenturan dengan undang-undang yang berlaku meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri. Dengan demikian, daerah otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban mengatur mengurus rumah tangganya sendiri. Salah satunya adalah pengelolaan keuangan daerah.⁸²

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal jika penyelenggara urusan pemerintahan diikuti dengan pencarian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Hubungan antara keuangan Negara dan keuangan daerah diuraikan sebagai berikut:

- a. Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan Negara yang merupakan bagian kekuasaan pemerintah;

⁸¹ Basuki, "Pengelolaan Keuangan Daerah", Lembaga Administrasi Negara: Jakarta, 2008, hlm. 14.

⁸² Ibid.

- b. Presiden kemudian menyerahkan kekuasaan tersebut kepada kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerahnya dan mewakili pemerintah daerah dalam pemilikan kekayaan yang terpisah.
- c. Hubungan antara pusat dan daerah menyangkut hubungan pengelolaan pendapatan (revenue) dan penggunaan (expenditure) baik untuk kepentingan pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan public yang berkualitas, responsible dan akuntabel.
- d. Konsep hubungan antara pusat dan daerah adalah hubungan administrasi dan hubungan kewilayahan. Hubungan tersebut diatur sedemikian rupa melalui kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Sehingga, semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan yang diserahkan ke daerah menjadi sumber keuangan daerah.

C. Hubungan Keuangan Daerah.

Hukum keuangan daerah merupakan hokum yang mengatur masalah-masalah keuangan daerah yang berlaku sekarang di Indonesia, membicarakan aturan keuangan daerah yang masih berlaku sampai saat ini. Peraturan keuangan daerah yang pernah berlaku di masa lalu hanya dibahas apabila ada keterkaitan dengan ketentuan yang berlaku saat ini atau pembahasan dalam rangka kerangka sejarah keuangan daerah di Indonesia. Jadi, pengaturan keuangan daerah akan menyangkut beberapa hal, yaitu :

- a. Dasar-dasar keuangan daerah, menyangkut kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, asas-asas pengelolaan keuangan daerah seperti norma efisiensi, efektifitas, akuntabilitas, profesionalisme pelaksana keuangan daerah, maksud dan tujuan dari penyelenggaraan keuangan daerah serta yang berkaitan dengan perbendaharaan.
- b. Kedudukan hokum pejabat keuangan daerah, seperti kaidah-kaidah mengenai bendahara umum daerah, pengguna anggaran, ataupun pihak yang terafiliasi dalam pengelolaan keuangan daerah juga mengenai bentuk badan pelayanan umum perusahaan daerah, penbgelolaan barang daerah dan barang daerah yang dipisahkan.
- c. Kaidah-kaidah keuangan daerah yang secara khusus memerhatikan kepentingan umum, seperti kaidah-kaidah yang mencegah persaingan yang tidak wajar dalam penyediaan dan pengadaan barang dan jasa untuk pemerintah.
- d. Kaidah-kaidah yang menyangkut struktur organisasi yang mendukung kebijakan keuangan daerah.
- e. Kaidah yang mengarahkan penyelenggaraan keuangan daerah yang berupa dasar-dasar untuk perwujudan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya melalui penetapan sanksi.
- f. Keterkaitan satu sama lainnya dari ketentuan-ketentuan yang logis.

Membicarakan hukum keuangan daerah akan tertuju langsung pada hukum pemerintahan, hukum administrasi Negara yang bersinggungan dengan bidang keperdataan. Gambaran seperti hal tersebut disebabkan luasnya pelanggaran keuangan daerah terutama dalam rangka pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah yang memerlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan Negara, khususnya yang mengatur perbendaharaan Negara. Dengan demikian hukum administrasi Negara dalam kegiatan penyelenggaraan keuangan daerah banyak terkait dan merupakan porsi utama.

Bagian dari hukum administrasi Negara yang sangat perlu dipahami pelaksana keuangan daerah dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah adalah mengenai perbuatan-perbuatan hukum (*rechtshandeling*) administrasi Negara yang sehari-hari disebut keputusan pemerintah yang meliputi 4 (empat) perbuatan hukum yakni:

- a. Penetapan (*beschikking*, *administrative discretion*).
 Penetapan (*beschikking*) dikeluarkan oleh kepala daerah sebagai penanggungjawab pengelola keuangan daerah terkait dengan tugas dan tanggung jawabnya yang tidak dapat dijalankan sendiri seperti ; penetapan pengangkatan bendahara daerah, dan penetapan tersebut memiliki nilai penting agar fungsi-fungsi pengelolaan keuangan daerah dapat berjalan optimal dan efektif.
- b. Rencana (*plan*)
 Pengelolaan keuangan daerah juga tidak luput dari perencanaan yang didasarkan pada sebuah rencana kerja pemerintah daerah dalam praktik pemerintahan yang baik. Perencanaan merupakan kunci sukses menuju pada tata kelola keuangan yang baik (*good financial governance*), pemerintah daerah sebagai pemegang kunci perencanaan pembangunan daerah harus menetapkan perencanaan pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan kaidah-kaidah pengelolaan keuangan daerah tersebut terkait dengan, berapa besar penetapan alokasi anggaran dalam bentuk Rencana Anggaran Satuan kerja (RASK), kemudian Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK), serta rencana kerja lain yang terkait dengan perencanaan anggaran dalam satu tahun anggaran prediksi untuk tahun-tahun kedepan.
- c. Norma-Norma jabatan (*concrete normgeving*).
 Norma hukum dalam ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang penganggaran adalah norma yang mengatur serta bersifat mengikat. Norma hukum dalam setiap perundang-undangan harus dijabarkan secara konkret dan tidak menimbulkan multitafsir, penjabaran harus dengan baik untuk memberikan pembenaran-pembenaran dalam setiap kebijakan anggaran yang dikeluarkan oleh kepala daerah. Panjabaran setiap norma hukum harus bersifat konkret (*concrete normgeving*) hal ini terkait dengan keputusan yang bersifat administrasi Negara. Kesalahan penjabaran norma hukum berakibat fatal dan merupakan pelanggaran ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- d. Legislasi Semu (*pseudo-wethgeving*).

Legislasi merupakan proses pembuatan regulasi daerah untuk melahirkan suatu produk hukum yang memayungi setiap kebijakan pembangunan daerah, termasuk kebijakan bidang anggaran daerah. Pemerintah daerah tidak boleh mengabaikan proses legislasi karena proses ini melahirkan suatu keputusan yang legitimate, terkait kebijakan pengelolaan anggaran yang dilaksanakan setiap tahun melalui produk hukum daerah. Dengan demikian, pelaksanaan anggaran daerah harus berdasarkan produk hukum daerah (PERDA) tentang APBD yang harus diproses melalui prosedur legislative sehingga pelaksanaan anggaran menjadi bagian dari kesepakatan pemerintah daerah dan legislative.

a. Asas legalitas.

Setiap perbuatan administrasi dalam pengelolaan keuangan daerah harus berdasarkan hukum, artinya mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan pengelolaan keuangan daerah.

b. Asas tidak boleh menyalahgunakan kekuasaan.

Setiap pejabat pengelola keuangan daerah tidak dibenarkan menggunakan kekuasaannya diluar kepentingan Negara.

c. Asas tidak boleh engambil atau menyerobot wewenang.

Pengelola keuangan daerah tidak dibenarkan menjalankan wewenang selain wewenang yang dimilikinya.

d. Asas kesamaan hak bagi setiap penduduk Negara.

Setiap penduduk Negara harus dilayani secara adil oleh pejabat pengelola keuangan daerah.

e. Asas upaya paksa

Dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat sanksi dalam rangka memberikan sarana penataan kepada hukum keuangan daerah, penerapan prinsip yang berlaku universal.

Selain memperhatikan asas di atas, pengelolaan keuangan daerah juga memperhatikan asas administrasi keuangan yang spesifik, yaitu:

- a. Asas tahunan yaitu asas yang membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu;
- b. Asas kesatuan yaitu asas yang menghendaki agar semua pendapatan dan belanja daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran;
- c. Asas universalitas yaitu asas yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam satu dokumen anggaran.
- d. Asas spesialisitas yaitu asas yang mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terperinci secara jelas peruntukannya.

Dalam era otonomi daerah, konsepsi pemerintahan daerah yang baik tersebut utamanya diarahkan dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang harus dilandaskan pada prinsip berikut ini:

- a. Tanggung jawab (accountability)
Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Memenuhi kewajiban keuangan bahwa keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, baik yang jangka pendek maupun jangka panjang.
- b. Kejujuran (fairness)
Unsur keuangan harus diserahkan kepada pegawai yang jujur, berdedikasi tinggi, dan kesempatan untuk berbuat curang diperkecil.
- c. Hasil guna dan daya guna (effectiveness and efficiency)
Tata cara mengurus keuangan daerah harus dilaksanakan seefektif dan seefisien mungkin sehingga program dapat direncanakan dan dilaksanakan dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.
- d. Transparansi (transparency)
Proyek yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus dilakukan secara transparansi melalui pusat (information center) yang dilakukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan informasi tingkat daerah melalui information shop yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah juga sebagai bentuk tanggungjawab kepada stakeholders dan membuka partisipasi masyarakat.
- e. Pengendalian (ontrol)
Aparat keuangan pemerintah daerah, DPRD, dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian, agar semua tujuan pembangunan dapat terapai.
Pengelolaan keuangan daerah yang dijalankan dalam rangka desentralisasi berbeda dengan dekonsentrasi. Semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi diatur dan dikelola dalam APBD. Sementara itu semua penerimaan dan pengeluaran daerah yang bukan merupakan pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan merupakan penerimaan dan pengeluaran dalam rangka desentralisasi. Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan daerah antar daerah yang satu dengan daerah yang lain berbeda unsure-unsurnya yang semuanya diseahkan kepada daerah masing-masing melalui peraturan daerahnya.

D. Ruang Lingkup Pengelolaan Keuangan Daerah.

- a. Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah.
Kelembagaan dan manajemen keuangan daerah merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah. Pengertian pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan daerah sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.
Acuan dalam suatu sistem pengelolaan daerah meliputi :

- 1) Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik. Hal ini tidak saja terlihat dari besarnya porsi anggaran tetapi juga pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah;
- 2) Kejelasan mengenai misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
- 3) Kejelasan peran partisipasi;
- 4) Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah didasarkan pada kaidah mekanisme pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pada value for money, transparansi dan akuntabilitas;
- 5) Kejelasan kedudukan DPRD, Bupati, pegawai;
- 6) Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan;
- 7) Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang professional;
- 8) Prinsip akuntansi pemerintah daerah laporan keuangan, peran DPRD, akuntan public dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran dan transparansi informasi ke public.

Ditinjau dari aspek administrasi atau manajemen yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan adalah proses pengurusan, penyelenggaraan, penyediaan dan penggunaan uang dalam setiap usaha kerja sama sekelompok orang untuk tercapainya suatu tujuan. Proses ini tersusun dari pelaksanaan fungsi-fungsi penganggaran, pembukuan, dan pemeriksaan atau secara operasional apabila dirangkaikan dengan daerah maka pengelolaan keuangan daerah meliputi penyusunan, penetapan, pelaksanaan, pengawasan dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Sejalan dengan pengertian tersebut di atas Abdul Halim mengatakan bahwa membicarakan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari pembahasan anggaran pendapatan dan belanja daerah, oleh karena itu anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah merupakan program kerja suatu daerah dalam bentuk angka-angka selama satu tahun anggaran.

b. Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Devas mengemukakan bahwa tujuan utama dari pengelolaan keuangan daerah adalah:

- 1) Pertanggungjawaban.
Pemerintah daerah harus memepertanggungjawabkan tugas keuangannya pada lembaga yang sah.
- 2) Mampu memenuhi kewajiban.
Keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan jangka pendek dan jangka panjang.

3) Kejujuran.

Urusan keuangan harus diserahkan kepada pegawai yang jujur. Hasil guna dan daya guna kegiatan daerah. Tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan untuk menapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu secepat-cepatnya.

4) Pengendalian.

Petugas keuangan pemerintah daerah, DPRD dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut di atas terapai. Mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran dan untuk membandingkan penerimaan dan pengeluaran dengan rencana dan sasaran.

Menurut Tjahjanulin Domai tujuan pengelolaan keuangan daerah adalah:

- 1) Memanfaatkan semaksimal mungkin sumber-sumber pendapatan suatu daerah;
- 2) Setiap anggaran daerah yang dibuat/disusun diusahakan perbaikan-perbaikan dari anggaran daerah sebelumnya;
- 3) Sebagai landasan formal dari suatu kegiatan yang lebih terarah dan teratur dan memudahkan untuk melakukan pengawasan;
- 4) Memudahkan koordinasi dari masing-masing institusi dan dapat diarahkan sesuai dengan apa yang diprioritaskan dan dituju oleh pemerintah daerah;
- 5) Untuk menampung dan menganalisis serta memudahkan dalam pengambilan keputusan tentang alokasi pembiayaan terhadap proyek-proyek atau kebutuhan lain yang ditunjukkan oleh masing-masing institusi. Berkaitan dengan pernyataan diatas, tujuan pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu factor penting dalam mengukur seara nyata kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi.

E. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Daerah.

Mengacu pada dasar hukum tertinggi di Indonesia yaitu UUD NRI 1945 serta mengacu pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara maka ada beberapa asas dalam penyelenggaraan pengelolaan daerah, yaitu :

1) Akuntabilitas yang berorientasi pada hasil.

Akuntabilitas yang berorientasi pada hasil (results oriented) adalah suatu pengelolaan keuangan yang menekankan bentuk penganggaran yang melandaskan pada keterkaitan antara pengeluaran yang direncanakan dengan manfaat yang dihasilkan. Dalam rangka mewujudkan asas ini, pengelola keuangan daerah harus selalu mendorong pengguna anggaran/barang daerah agar meningkatkan hasil dengan meningkatkan transparansi, akuntabilitas serta disiplin dalam penerapan rencana strategis yang telah terlebih dahulu ditetapkan.

2) Profesionalitas.

Profesionalitas menunjuk pada suatu kondisi bahwa sipemegang jabatan adalah orang yang benar-benar mempunyai kemampuan, keahlian dan keilmuan berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3) Proporsionalitas.

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah, asas proporsionalitas bertumpu pada pengelolaan sumber daya public ke dalam prioritas-prioritas strategis pemerintah daerah yang harus dijalankan secara disiplin tinggi agar kepercayaan public kepada pemerintah tetap terjaga.

4) Asas keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Keterbukaan atau transparansi dapat terlihat dalam norma berupa kewajiban untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBD, pemerintah daerah harus menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPRD pada akhir juli tahun anggaran bersangkutan. Salah satu upaya konkret mewujudkan transparansi adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

5) Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang mandiri dan bebas.

Asas ini tertuang dalam Pasal 33 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 yang menentukan bahwa pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara diatur dalam undang-undang tersendiri. Saat ini, undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

6) Asas tahunan.

Asas yang menghendaki agar semua pendapatan dan belanja Negara disajikan dalam satu dokumen anggaran sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 dan Pasal 10 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003.

7) Asas universalitas.

Asas yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam satu dokumen anggaran sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 dan Pasal 10 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003.

8) Asas Kesatuan.

Asas yang membatasi masa berlakunya anggaran dalam satu tahun tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003.

9) Asas spesialisitas

Asas yang mewajibkan agar anggaran yang disediakan terinci jelas peruntukannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003.

Lembaga yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan adalah BPK sebagaimana tertuang dalam Pasal 23E UUD NRI 1945 hasil amandemen yang berbunyi:

- 1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan satu Badan pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri;
- 2) Hasil pemeriksaan keuangan Negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah sesuai dengan kewenangannya;
- 3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pemeriksaan keuangan Negara berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan tanggung Jawab Keuangan Negara meliputi:

- 1) Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah . Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- 2) Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 23 E UUD NRI 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan Negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksa kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan Negara/daerah diseleksi secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sasarannya secara efektif.
- 3) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigative, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.

Pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksudkan di atas didasarkan pada suatu standar pemeriksaan. Standar dimaksud disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar di lingkungan profesi audit secara internasional. Sebelum standar dimaksud ditetapkan, BPK perlu mengkonsultasikannya dengan pihak pemerintah serta dengan organisasi profesi di bidang pemeriksaan. Dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa dapat:

- 1) Meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara;

- 2) Mengakses semua data yang disimpan di berbagai media asset, 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 seorang. Dalam rangka meminta keterangan, BPK dapat melakukan pemanggilan oleh pemeriksa untuk memperoleh, melengkapi, dan/atau meyakini informasi yang dibutuhkan dalam kaitan dengan pemeriksa. Kata seseorang yang dimaksud 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 investigative guna mengungkap adanya indikasi kerugian Negara/daerah dan/atau unsure pidana. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsure pidana BPK segera melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

F. Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam pengelolaan keuangan daerah dikenal adanya dua macam pengelolaan yaitu:

1. Pengelolaan Umum.

Dalam hal ini kepala daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah. Kekuasaan ini meliputi antara lain:

- 1) Fungsi perencanaan umum.
- 2) Fungsi pemungutan pendapatan.
- 3) Fungsi perbendaharaan umum daerah
- 4) Fungsi penggunaan anggaran, serta
- 5) Fungsi pengawasan dan pertanggungjawaban
- 6) Selaku pejabat pemegang kekuasaan umum kepada daerah mendelegasikan sebagian atau seluruh kewenangannya kepada sekretaris daerah atau perangkat pengelola keuangan daerah.

2. Pengelolaan Khusus.

Dalam hal ini adalah bendahara umum daerah yang berwenang untuk menerima, menyimpan, membayar atau mengeluarkan uang dan barang serta berkewajiban mempertanggungjawabkan kepada kepala daerah.

G. Manajemen Keuangan Daerah.

Manajemen keuangan daerah adalah sebuah penataan keuangan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengedepankan tata kelola keuangan yang baik (good financial government). Setelah diberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang diganti dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah membawa perubahan mendasar dalam sistem perencanaan pengelolaan keuangan daerah menuju pada budgeting reform. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari sebuah perubahan pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik dengan tujuan untuk menghasilkan satu sistem pengelolaan keuangan daerah yang tertib.

Aspek utama dari budgeting reform adalah adanya pembaharuan sistem manajemen keuangan daerah dari tradisional budgeting ke reformmae budgeting. Traditional budgeting didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat line item yakni penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya adalah tidak ada perubahan anggaran atas anggaran yang baru. Hal tersebut bertentangan dengan semangat otonomi daerah dan prinsip-prinsip demokrasi.

Performance budgeting menekankan pada suatu manajemen pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja pengelolaan anggaran harus mampu menampakkan dan menerapkan asas efisiensi dan efektifitas pelayanan public, artinya pengelolaan anggaran mengutamakan pada pelayanan public artinya pengelolaan anggaran mengutamakan pada pelayanan public, ada ruang-ruang public yang harus menjadi orientasi. Dengan demikian, berbagai tuntutan dan aspirasi masyarakat dapat terakomodasi. Prinsip yang harus dikedepankan dalam manajemen, pengelolaan keuangan daerah adalah transparansi, akuntabilitas dan value for money.

Menurut Bank Dunia (World Bank) 7 (tujuh) prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah yaitu:

a. Komprehensif dan Disiplin.

Anggaran daerah adalah satu-satunya mekanisme yang akan menjamin teriptanya disiplin pengambilan keputusan. Oleh karena itu, anggaran daerah harus disusun secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan yang holistik dalam mendiagnosis permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antar masalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dimiliki, dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya. Anggaran harus meliputi semua operasi fiskal pemerintah dan harus mendorong keputusan kebijakan yang mempunyai implikasi keuangan untuk mengatasi kendala anggaran belanja dalam persaingan dengan permintaan (demand) lain. Disiplin mengimplikasikan bahwa anggaran seharusnya hanya menyerap sumber daya yang perlu untuk melaksanakan kebijakan pemerintah.

b. Fleksibilitas

Sampai tingkat tertentu, pemerintah daerah harus diberi diskresi yang memadai sesuai dengan ketersediaan informasi-informasi relevan yang dimilikinya. Arahan dari pemerintah pusat memang harus ada, tetapi harus diterapkan secara hati-hati, dalam arti tidak sampai mematikan inisiatif dan prakarsa daerah.

c. Terprediksi

Terprediksinya kebijakan yang akan diambil merupakan faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi anggaran daerah. Sebaliknya, bila kebijakan sering berubah-ubah daerah akan menghadapi ketidakpastian yang sangat besar hingga prinsip efisiensi dan efektifitas pelaksanaan suatu program yang didanai oleh anggaran daerah cenderung terabaikan.

d. Kejujuran

Kejujuran tidak hanya menyangkut moral dan etika manusianya tetapi juga menyangkut kemungkinan adanya bias proyeksi penerimaan dan pengeluaran. Sumber bias yang memunculkan ketidakjujuran ini dapat berasal dari aspek teknis dan politis. Proyeksi yang terlalu optimis akan mengungsi kendala anggaran, sehingga memungkinkan munculnya inefisiensi dan inefektifitas pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang menjadi prioritas daerah.

e. Dapat diperbandingkan.

Perencanaan anggaran yang baik, harus dapat diperbandingkan, baik antar waktu maupun antar unit atau daerah. Perbandingan juga dilakukan dengan melihat rencana dengan realisasi. Hal ini dilakukan melalui proses monitoring dan evaluasi, sehingga dapat dinilai tingkat kemajuan yang telah dicapai dan proses umpan balik (feedback) bagi perbaikan perencanaan anggaran periode berikutnya.

f. Informasi adalah basis dari kejujuran dan proses pengambilan keputusan yang baik.

Oleh karena itu, pelaporan yang teratur tentang input, output, dan outcome dari suatu program dan kegiatan adalah sangat penting.

g. Transparansi dan akuntabilitas.

Transparansi mensyaratkan bahwa perumus kebijakan memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan sebelum kebijakan dijalankan. Selanjutnya,

akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandate yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan (secara vertical maupun korizontal) dengan baik.

Ketujuh aspek penting yang disarankan oleh bank dunia memberikan penguatan bagi terselenggaranya suatu manajemen pengelolaan keuangan daerah yang tertib, sekaligus memberikan ruang yang luas bagi penerapan prinsip-prinsip partisipasi masyarakat sebagai konsekuensi logis sebuah pemerintahan yang demokratis di era otonomi daerah dan pemerintahan yang demokratis adalah sebuah keniscayaan yang harus dilakukan, tanpa hal tersebut, otonomi daerah dan pemerintahan yang demokratis hanya sebuah retorika politik tanpa makna yang sesungguhnya.

Otonomi selalu dikaitkan atau disepadankan dengan pengertian kebebasan dan kemandirian. Sesuatu akan dianggap otonomi jika ia menentukan diri sendiri, membuat aturan (hukum) sendiri, mengatur diri sendiri, berjuang berdasarkan kewenangan, kekuasaan dan prakarsa sendiri.

Sejak era reformasi tahun 1998, paradigma pembangunan di Indonesia telah bergeser dari modal pembangunan yang sentralistik menjadi desentralistik. Pembagian kewenangan menjadi bagian dari arah kebijakan untuk membangun daerah yang dikenal dengan istilah kebijakan otonomi daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut mempunyai pengaruh terhadap cara-cara mempertanggungjawabkan keuangan pusat dan khususnya daerah.

Manajemen keuangan daerah menjadi begitu penting bagi aparat pemerintahan di daerah karena merupakan konsekuensi logis dari perspektif pengelolaan perimbangan antara keuangan pusat dan daerah. Transformasi nilai yang berkembang dalam era reformasi ini adalah meningkatnya penekanan proses akuntabilitas public atau bentuk pertanggung jawaban horizontal, khususnya bagi aparat pemerintahan di daerah, tanpa mengesampingkan pertanggung jawaban vertical kepada pemerintahan atasan dalam segala aspek pemerintahan termasuk aspek penatausahaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah. Manajemen keuangan daerah merupakan bagian dari manajemen pemerintahan daerah selain manajemen kepegawaian dan manajemen teknis di tiap-tiap instansi yang berhubungan dengan pelayanan public atau disebut dengan manajemen pelayanan public dan manajemen administrasi pembangunan daerah.

Manajemen public yang dimaksud adalah pencerminan pemberian kewenangan wajib atas otonomi daerah dari pemerintah pusat yang antara lain terdiri atas pemerintahan umum, pertanian, perikanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan perkoperasian, penanaman modal, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan

dan kebudayaan, social, tata ruang, pemukiman, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, kependudukan, olah raga, kepariwisataan dan pertanahan.

Hal ini biasanya tercermin dengan adanya dinas-dinas daerah dan struktur organisasi pemda berkaitan dengan luas dan ruang lingkup tugas tersebut. Salah satu aspek yang esensial adalah penataan terhadap keuangan daerah untuk terselenggaranya daerah otonomi, baik provinsi, kabupaten dan kota, perlu terselenggaranya manajemen keuangan daerah secara tertib merupakan tuntutan yang tidak dapat dihindari.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengacu pada semangat Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, sehingga pedoman pengelolaan keuangan daerah masih bersifat umum dan lebih menekankan pada prinsip, norma, asas dan landasan umum dalam pengelolaan keuangan daerah. Sementara itu, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan secara terperinci ditetapkan oleh masing-masing daerah.

Dengan upaya tersebut diharapkan daerah didorong untuk lebih tanggap, kreatif dan mampu mengambil inisiatif dalam perbaikan dan pemutakhiran sistem dan prosedurnya serta meninjau kembali sistem tersebut secara terus menerus, seperti perubahan yang terjadi pada tahun anggaran sekarang ini dengan sistem anggaran yang berbasis kinerja dengan tujuan memaksimalkan efisiensi dan efektifitas berdasarkan keadaan, kebutuhan dan kemampuan setempat.

Fungsi manajemen dalam pengelolaan keuangan daerah terdiri atas empat tahapan utama, yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan APBD, tahap pelaksanaan APBD, tahap pertanggung jawaban pelaksanaan APBD dan tahap pengendalian/pengawasan pelaksanaan APBD.

a) Tahap Perencanaan.

Pelaksanaan pembangunan daerah yang selama ini didorong penyelenggaraannya sangat membutuhkan perencanaan keuangan daerah yang memadai, perencanaan yang membutuhkan penyelenggaraan manajemen keuangan daerah yang tertib dan memenuhi syarat sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Atas dasar itu, proses manajemen keuangan daerah dalam sistem yang telah dicapai oleh unit-unit satuan kerja maupun secara organisasi pemda keseluruhan, baik dalam kurun tahunan maupun lima tahunan.

Pembangunan nasional merupakan upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam mencapai tujuan bernegara. Perencanaan pembangunan nasional terdiri atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang (selanjutnya disebut RPJP) yang meliputi jangka waktu 20 tahun, Rencana Pembangunan jangka Menengah (selanjutnya disebut RPJM) yang meliputi jangka waktu 5 tahun, dan rencana Kerja Tahunan Nasional

(selanjutnya disebut RKTN) yang berkangka waktu 1 tahun. Demikian pula, di daerah perencanaan terdiri atas rencana Pembangunan Jangka panjang (selanjutnya disebut RPHP) daerah yang meliputi jangka waktu 20 tahun, RPJM Daerah yang meliputi jangka waktu 5 tahun, dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (selanjutnya disebut RKPD) yang berkangka waktu 1 tahun.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah, mengacu pada RPJP Nasional dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional dan memuat Kebijakan Keuangan Daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program SKPD, lintas SKPD dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam rangka regulasi dan kerangka pendanaannya yang bersifat indikatif.

Penetapan RPJM daerah ada kaitannya dengan pemilihan dan pelantikan kepada daerah. Kepala Daerah dipilih oleh rakyat berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon kepala daerah oleh karena itu, pembangunan daerah adalah penjabaran agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan kepala daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Itulah sebabnya, RPJM daerah ditetapkan oleh kepala daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah kepala daerah dilantik (Pasal 30 PP No. 58 Tahun 2005).

Rencana Kerja Pemerintah daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dengan menggunakan bahan dari rencana kerja SKPD untuk jangka waktu satu tahun dengan mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah (selanjutnya disebut RKP). Rencana Kerja pemerintah Daerah (RKPD) memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Kewajiban daerah dimaksud mempertimbangkan capaian standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah dan RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

Dari uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk mewujudkan RKPD yang pada hakekatnya merupakan tahap pembangunan daerah jangka menengah dan jangka panjang, diperlukan dukungan pendanaan yang tertuang dalam APBD yang merupakan rencana anggaran atau rencana kerja keuangan.

Dalam rangka menyiapkan RAPBD, pemerintah daerah menyusun rancangan Kebijakan Umum APBD (selanjutnya disebut KUA) dan rancangan prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (selanjutnya disebut PPAS) berdasarkan EKPD dan berpedoman pada Pedoman Penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap

tahunnya. Pedoman Penyusunan APBD tersebut antara lain memuat: Pokok-pokok kebijakan yang berisi sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, prinsip dan kebijakan penyusunan APBD, dan hal-hal khusus lainnya. Dalam menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS, Kepala Daerah dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Rancangan KUA dan rancangan PPAS dimaksud disampaikan oleh sekretaris daerah selaku ketua TAPD kepada kepala daerah paling lambat minggu pertama bulan juni tahun anggaran berjalan.

Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi daerah, asumsi penyusunan APBD kebijakan pendapatan daerah. Dalam rangka menyiapkan Rancangan APBD, pemerintah daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dan berpedoman pada pedoman Penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahunnya. Pedoman Penyusunan APBD tersebut antara lain memuat pokok-pokok kebijakan yang berisi sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan, teknis penyusunan APBD dan hal-hal khusus lainnya.

Dalam menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS, kepala daerah dibantu oleh TAPD yang dipimpin oleh sekretaris daerah. Rancangan KUA dan rancangan PPAS dimaksud disampaikan oleh sekretaris daerah selaku ketua TAPD kepada kepala daerah paling lambat minggu pertama bulan juni tahun anggaran berjalan.

Rancangan KUA memuat kondisi ekonomi daerah asumsi penyusunan APBD, kebijakan pendapatan daerah kebijakan belanja daerah, kebijakan pembiayaan daerah, dan strategi pencapaiannya. Strategi pencapaian KUA dimaksud memuat langkah-langkah konkret dalam pencapaian target. Sedangkan rancangan PPAS disusun dengan tahapan (1) menentukan skala prioritas pembangunan daerah (2) menentukan prioritas program untuk masing-masing urusan, dan (3) menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program/kegiatan.

Rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya yang dilakukan oleh TAPD bersama badan anggaran DPRD. Rancangan KUA dan rancangan PPAS yang telah dibahas, selanjutnya disepakati menjadi KUA dan PPAS paling lambat akhir juli tahun anggaran berjalan.

Kebijakan Umum APBD dan PPAS yang telah dibahas dan disepakati bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dituangkan dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD dalam waktu bersamaan. Atas dasar nota kesepakatan ini, TAPD menyiapkan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan Rencana Kerja Anggaran (selanjutnya disebut

RKA) SKPD sebagai acuan kepala SKPD menyusun RKA-SKPD. Rancangan surat edaran kepala daerah dimaksud mencakup: (1) prioritas pembangunan daerah dan program/kegiatan yang terkait (2) alokasi plafon anggaran sementara untuk setiap program/kegiatan SKPD, (3) batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD, dan (4) dokumen sebagai lampiran surat edaran meliputi KUA, PPAS, analisis standar belanja dan standar satuan harga. Surat edaran kepala daerah perihal pedoman penyusunan RKA-SKPD diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus tahun anggaran berjalan.

Berdasarkan Pedoman Penyusunan RKA-SKPD yang diterbitkan kepala daerah, Kepala SKPD menyusun RKA-SKPD Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu, dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.

Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi prakiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut dalam tahun berikutnya.

Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan penganggaran terpadu artinya dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran dari lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen RAK. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan prestasi kerja, dilakukan dengan memerhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensinya.

Berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. Standar satuan harga ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

- 1) Capaian kinerja merupakan ukuran prestasi kerja yang akan dicapai yang berwujud kualitas, kuantitas, efisiensi dan efektifitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.
- 2) Indikator kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap program dan kegiatan SKPD.
- 3) Analisis standar belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan analisis standar belanja dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan kebutuhan.
- 4) Standar satuan harga adalah harga satuan setiap unit barang/.jasa yang berlaku di suatu daerah.
- 5) Standar pelayanan minimal adalah tolok ukur kinerja dalam menentukan capaian jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah.

Panganggaran berdasarkan prestasi kerja ini, terutama untuk belanja langsung adalah prestasi kerja yang terukur yang didalamnya antara lain memuat Indikator Kinerja, Tolok Ukur Kinerja, dan target Kinerja. Dalam hal ini, tidak diperkenankan menentukan satuan ukuran yang tidak terukur seperti paket, pro memori (p.m.) untuk perhatian (u.p) atau lumpsom.

Indikator kinerja meliputi capaian program, masukan, keluaran, dan hasil. Capaian kinerja adalah ukuran prestasi kerja dengan mempertimbangkan fakta atau kualitas, kuantitas efisiensi dan efektifitas pelaksanaan dari setiap program dan kegiatan.. Tolok ukur kinerja dari indicator masukan adalah jumlah dana yang dibutuhkan sampai program tersebut selesai, sedangkan target kinerja untuk masukan adalah jumlah dana yang dibutuhkan dalam tahun bersangkutan.

Tolok ukur kinerja dari indicator keluaran adalah tersedianya barang/jasa dari kegiatan yang bersangkutan, sedangkan target kinerja untuk keluaran adalah jumlah barang/jasa yang dihasilkan dari kegiatan.

Tolok ukur dari indicator hasil adalah tersedianya barang/jasa yang tersedia sesuai dengan tujuan program/kegiatan, sedangkan target kinerja untuk hasil adalah jumlah barang/jasa yang tersedia sesuai dengan tujuan program/kegiatan dan persentase dari target capaian program. Belanja langsung yang terdiri atas belanja pegawai, belanja narang dan jasa, serta belanja modal dianggarkan dalam RKA-SKPD pada masing-masing SKPD. Pada SKPD disusun RKA-SKPD dan RKA-PPKD. Rencana kerja Anggaran (RKA) SKPD ini memuat program kegiatan yang dilaksanakan oleh PPKD selaku SKPD. RKA-PPKD digunakan untuk menampung.

- 1) Penerimaan pajak daerah dan pendapatan yang berasal dari dana pertimbangan dan pendapatan hibah
- 2) Belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan social, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga, dan
- 3) Penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD yang telah disusun oleh kepala SKPD disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan daerah (PPKD) yang selanjutnya dibahas lebih lanjut oleh tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Pembahasan RKA-SKPD oleh TAPD tersebut dilakukan untuk menelaah:

- 1) Kesesuaian RKA_SKPD dengan KUA, PPAS, prakiraan;
- 2) Maju pada RKA-SKPD tahun berjalan yang disetujui tahun lalu dan dokumen perencanaan lainnya;
- 3) Kesesuaian rencana anggaran dengan standar analisis belanja dan standar satuan harga;
- 4) Kelengkapan instrument pengukuran kinerja yang meliputi capaian kinerja, indicator, kinerja, kelompok sasaran kegiatan, dan standar pelayanan minimal;

- 5) Proyeksi prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya; dan
- 6) Sinkronisasi program dan kegiatan antar RKA-SKPD.

b. Tahap Penyusunan APBD

Dalam Permendagri No. 13 tahun 2006 yang telah diubah dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan daerah ditegaskan bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD ini berpedoman kepada RKPD (Rencana kerja Pemerintah Daerah) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Keterangannya sebagai berikut:

- 1) Fungsi otorisasi, berarti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
- 2) Fungsi perencanaan, berarti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
- 3) Fungsi pengawasan, berarti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan.
- 4) Fungsi alokasi, berarti anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pembirosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi, dan efektifitas perekonomian;
- 5) Fungsi stabilisasi, berarti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD dan pertanggungjawaban APBD setiap tahun ditetapkan peraturan daerah. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Baik pendapatan, belanja maupun pembiayaan daerah yang dianggarkan dalam APBD harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Seluruh pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah tersebut dianggarkan secara bruto dalam APBD. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas:

- A) Pendapatan daerah
- B) Belanja daerah, dan
- C) Pembiayaan daerah.

Dalam manajemen keuangan daerah, ada beberapa prinsip yang perlu diperhatikan yaitu:

1) Akuntabilitas

Pemda harus mempertanggungjawabkan tugas keuangan kepada lembaga atau orang yang berkepentingan dan sah. Lembaga atau orang yang dimaksud antara lain adalah Pemerintah Pusat, DPRD, kepala daerah, masyarakat dan kelompok kepentingan lainnya (LSM).

2) Memenuhi Kewajiban Keuangan.

Keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

3) Kejujuran.

Urusan keuangan diserahkan pada pegawai yang profesional dan jujur, untuk mengurangi kesempatan berbuat curang.

4) Hasil guna (effectiveness) dan daya guna (efficiency)

Tata cara pengurusan keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan setiap program direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan dengan biaya serendah-rendahnya dengan hasil maksimal.

5) Pengendalian.

Manager keuangan daerah, DPRD dan aparat fungsional pemeriksa harus melakukan pengendalian agar semua tujuan dapat tercapai harus selalu memantau melalui akses informasi mengenai pertanggungjawaban keuangan.

c. Tahap Pelaksanaan APBD.

Setelah APBD disusun dan ditetapkan, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah memberitahukan kepada semua SKPD untuk menyusun dan menyampaikan rancangan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (selanjutnya disebut DPA) berdasarkan APBD dan atau peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD) yang ditetapkan. Pemberitahuan ini disampaikan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah APBD ditetapkan. Paling lambat 6 (enam) hari kerja setelah pemberitahuan ini. Kepala SKPD menyerahkan rancangan DPA-SKPD. Rancangan ini memerinci sasaran yang hendak dicapai, fungsi, kegiatan dan anggaran yang hendak disiapkan untuk mencapai anggaran tersebut, serta rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan diterima.

Selain itu, disusun pula DPA-PPKD yang dibuat untuk menampung :

- a) Penerimaan pajak daerah dan pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan pendapatan hibah.
- b) Belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan social, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tak terduga.

c) Penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah.

Berdasarkan rancangan DPA-SKPD disusun rancangan anggaran Kas SKPD yang disampaikan kepada PPKD bersama-sama dengan rancangan DPA-SKPD tersebut memferifikasi rancangan DPA-SKPD bersama SKPD bersangkutan dan harus selesai paling lambat 15 (lima belas) hari sejak ditetapkan peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, berdasarkan hasil verifikasi, PPKD mengesahkan rancangan DPA-SKPD dengan persetujuan sekretaris daerah, DPA-SKPD digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh kepala SKPD.

d. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

Dalam ketentuan Pasal 1 butir 7 Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, makna tanggung jawab keuangan Negara (termasuk daerah) adalah kewajiban pemerintah termasuk kewajiban pemrintah daerah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan Negara (daerah) secara tertgib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Eksistensi pengaturan yang menyangkut bidang akuntansi dan pelaporan dimaksudkan untuk memperkuat pilar akuntabilitas (pertanggungjawaban) dan transparansi sehubungan dengan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pelaksanaan APBD. Dalam rangka pengelolaan keuangan yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah daerah yang terdiri atas :

- a) Laporan Realisasi Anggaran;
- b) Neraca;
- c) Laporan Arus Kas; dan
- d) Catatan atas Laporan Keuangan.

Laporan Keuangan pemerintah daerah ini disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan dan perlu diperiksa oleh BPK terlebih dahulu sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD bersangkutan . Pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK yang merupakan lembaga Negara yang independen dan professional ini dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

1. Pertanggungjawaban Keuangan.

Pertanggungjawaban pejabat pengelola keuangan daerah diatur dalam Pasal 53 dan 54 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 sebagai berikut :

- 1) Bendahara penerimaan/Bendahara pengeluaran daerah bertanggungjawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggungjawabnya kepada Kuasa Bendahara Umum Daerah.
- 2) Bendahara umum daerah bertanggungjawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota dari segi hak dan ketaatan pada peraturan atau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.
- 3) Pengguna anggaran bertanggungjawab secara formal dan materiil kepada Gubernur/Bupati/walikota atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya.
- 4) Kuasa pengguna anggaran bertanggungjawab secara formal dan materiil kepada pengguna anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya.

2. Laporan Keuangan

Dilihat dari periode pelaksanaan APBD laporan pelaksanaan APBD terdiri atas laporan Realisasi APBD Semester Pertama dan laporan Tahunan. Dilihat dari pejabat yang bertanggung jawab untuk menyusunnya, laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD disusun oleh kepala SKPD, dan laporan realisasi semester pertama APBD serta laporan tahunan APBD sebagai pertanggungjawaban oleh PPKD beberapa bentuk laporan adalah:

a) Laporan Realisasi Semester Pertama APBD SKPD.

Laporan realisasi Semester Pertama APBD disiapkan oleh PPK-SKPD dan disampaikan kepada kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran untuk ditetapkan sebagai laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD disertai prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah semester pertama tahun anggaran berkenaan berakhir. Pejabat pengguna anggaran menyampaikan laporan dimaksud kepada PPKD paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah semester pertama tahun anggaran berkenaan berakhir. Laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD ini, oleh PPKD digunakan sebagai dasar penyusunan realisasi semester pertama APBD.

b) Laporan Realisasi Semester Pertama APBD.

Berdasarkan laporan realisasi semester pertama anggaran pendapatan dan belanja SKPD, PPKD menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dengan cara menggabungkan seluruh laporan realisasi semester pertama APBD SKPD. Hal ini dilakukan paling lambat minggu kedua bulan juli tahun anggaran berkenaan dan disampaikan kepada sekretaris daerah selaku coordinator pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya laporan semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya disampaikan kepada kepala daerah paling lambat pada minggu ketiga bulan juli untuk ditetapkan sebagai laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6

(enam) bulan berikutnya. Laporan ini beserta prognosisnya untuk 6 (enam) bulan berikutnya yang telah ditetapkan kepala daerah disampaikan kepada DPRD paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran berkenaan.

c) Laporan Tahunan SKPD.

Laporan keuangan SKPD tahun anggaran berkenaan disiapkan oleh PPK-SKPD dan disampaikan kepada kepala SKPD untuk ditetapkan sebagai laporan pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran SKPD. Laporan keuangan ini oleh PPKD digunakan sebagai dasar penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah. Laporan keuangan SKPD disusun/ditetapkan oleh kepala SKPD sebagai pejabat penggunaan anggaran sebagai hasil pelaksanaan anggaran yang berada di SKPD yang menjadi tanggung jawabnya. Laporan keuangan SKPD terdiri atas laporan realisasi anggaran neraca, dan catatan atas laporan keuangan, serta dilampiri dengan surat pernyataan kepala SKPD bahwa pengelola APBD yang menjadi tanggung jawabnya telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan standar akuntansi pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Laporan keuangan SKPD disampaikan kepada kepala daerah melalui PPKD paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

d) Laporan Keuangan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan laporan keuangan SKPD tahun anggaran berkenaan, PPKD menyusun laporan keuangan pemerintah daerah dengan cara menggabungkan seluruh laporan keuangan SKPD tersebut, paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran berkenaan dan disampaikan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah selaku coordinator pengelolaan keuangan daerah dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Laporan Keuangan Pemerintah daerah terdiri atas :

- 1) Laporan realisasi anggaran
- 2) Neraca
- 3) Laporan arus kas
- 4) Catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan:
 - a. Laporan ikhtisar realisasi kinerja, dan
 - b. Laporan keuangan BUMD/perusahaan daerah.

Laporan keuangan pemerintah daerah disusun dan disajikan sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintahan (PP No. 2 Tahun 2005). Selanjutnya, Kepala Daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Rancangan Pemda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD diperinci dalam rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dilengkapi dengan lampiran yang terdiri atas:

1. Ringkasan laporan realisasi anggaran, dan
2. Penjelasan laporan realisasi anggaran.

Agenda pembahasan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang disampaikan kepala daerah ditentukan oleh DPRD, tetapi persetujuan bersama rancangan pemda dimaksud harus dilakukan paling lama I (satu) bulan terhitung sejak rancangan Perda diterima.

Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebelum ditetapkan oleh Kepala daerah, terlebih dahulu disampaikan kepada Mendagri bagi provinsi dan kepada Gubernur bagi kabupaten/kota yang bersangkutan paling lama 3 (tiga) hari kerja, untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Mendagri kepada Gubernur bagi provinsi, dan disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota bagi kabupaten/kota bersangkutan paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan Perda dan rancangan peraturan kepala daerah dimaksud.

Dalam hal mendagri bagi provinsi dan Gubernur bagi Kabupaten/Kota menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepala daerah menetapkan rancangan Perda menjadi Perda dan rancangan peraturan kepala daerah menjadi peraturan kepala daerah.

Dalam hal Mendagri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepala daerah bersama DPRD wajib menyempurnakan rancangan Perda dan rancangan peraturan kepala daerah dimaksud paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterima hasil evaluasi. Dalam hal hasil evaluasi tersebut tidak ditindak lanjuti oleh kepala daerah dan DPRD dan kepala daerah, mendagri bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota membatalkan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan peraturan kepala daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah

diundangkan dalam lembaran daerah yang pada hakikatnya merupakan laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diaudit oleh BPK. Wajib dipublikasikan sesuai dengan asas akuntabilitas dan transparansi dalam pertanggungjawaban keuangan daerah.

e) Pengawasan Paksanaan APBD

1. Makna dan Bentuk Pengawasan secara umum

Didalam setiap literatur tentang manajemen dan administrasi dapat ditemui rumusan tentang pengawasan. Perumusan mungkin tidak sama antara satu dengan yang lainnya, tetapi ada umumnya pengertian tersebut tidak mengandung perbedaan yang prinsipil. Disamping itu, di dalam berbagai literatur tampak adanya kesamaan yakni fungsi pengawasan ditempatkan pada bagian akhir diantara semua fungsi administrasi/manajemen. Fungsi yang dimaksud adalah :

- a) Fungsi perencanaan (Planning);
- b) Fungsi pelaksanaan yang memuat :
 - 1. Pengorganisasian (Organizing);
 - 2. Pemberian perintah (Commanding);
 - 3. Pengarahan (Directing);
 - 4. Pembiayaan (Budgeting);
- c) Fungsi pengawasan.

Menurut Haddari Nawawi penempatan fungsi pengawasan pada urutan terakhir tidak mengisyaratkan bahwa kegiatan pengawasan juga menempati urutan terakhir karena fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat baik sebelum, selama atau sesudah proses berlangsung.

Sarwoto Victor M. Situmorang mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan/atau hasil yang dikehendaki.

S.P. Siagian mengemukakan bahwa pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Mulyadi dan Setiawan merumuskan batasan pengawasan sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Pengawasan merupakan bagian penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai suatu mekanisme pengelolaan sumberdaya dengan substansi dan implementasi yang diarahkan untuk mencapai pembangunan yang efisien dan efektif secara adil.

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah didefinisikan oleh Marbun bahwa arti dan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan ada 2 (dua) yaitu :

- a) Mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan yang telah ditetapkan dan menindak atau memperbaiki penyimpangan;
- b) Pengawasan berfungsi untuk memberi pengaruh dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan bernegara (direktif), membina kearah kesatuan bangsa (integratif), pemelihara dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (stabilitatif) dan penyempurnaan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun menjaga tindakan warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat (perspektif), upaya yang dilakukan untuk mendapatkan keadilan (korektif).

Pengawasan harus mengukur apa yang telah dicapai, menilai pelaksanaan serta menadakan tindakan perbaikan dan penyesuaian jika dipandang perlu. Secara langsung, pengawasan bertujuan untuk menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana kebijakan dan perintah, menertibkan koordinasi kegiatan, mencegah pemborosan dan penyelewengan, menjamin kepuasan masyarakat, membina kepercayaan masyarakat.

M. Manullang mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.

S.P. Siagan memberikan definisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Lebih lanjut, Sujamanto merumuskan batasan pengertian pengawasan bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Selanjutnya, Marbun menguraikan arti dan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah: Pertama, mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintah yang telah digariskan (preventif) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi. Kedua, fungsi utama pengawasan fungsional adalah:

- (a) Direktif, yaitu memberi pengaruh dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan kehidupan bernegara.
- (b) Integratif, yaitu pengawasan berfungsi membina kearah kesatuan bangsa.
- (c) Stabilitatif, yaitu sebagai pemelihara (termasuk kedalam hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- (d) Perspektif, yaitu sebagai penyempurnaan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindakan warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- (e) Korektif, yaitu upaya yang dilakukan baik terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Sujanto menjelaskan bahwa “bagi organisasi besar, fungsi pengawasan fungsional tidak mungkin dapat menjangkau secara intensif semua lapisan organisasi terutama lapisan-lapisan yang paling luar atau paling bawah, apabila hanya dilakukan sendiri oleh manajer melalui pengawasan melekat, mengingat begitu banyak dan begitu lausnya objek yang harus diawasi dan dikendalikan.” Oleh karena itu, manajer perlu dibantu dengan aparat khususnya yang diberi tugas pokok untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab manajer. Aparat inilah yang disebut aparat pengawas fungsional.

Secara teoritis dalam sistem administrasi negara dibentuk satu badan aparat pengawasan fungsional yang diberi tugas oleh suatu organisasi yang besar untuk mengawasi aktivitas administrasi pembangunan. Oleh karena itu, besarnya tanggung jawab dan banyaknya tugas serta kegiatan yang harus dilakukan, maka oleh pimpinan puncak, akan mengalami kesulitan untuk mencapai tujuan dan sasaran secara efektif melakukan pengawasan secara sendiri. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga khusus yang menangani pengawasan pembangunan dengan melalui aparat yang tugas pokoknya khusus membantu pimpinan puncak untuk melakukan pengawasan dengan melibatkan seluruh jajaran dari instansi yang terkait.

Menurut Yayat M. Herudjito terdapat tujuh prinsip pengawasan yang lazim digunakan dalam memeriksa suatu objek yaitu:

- a) Mencerminkan sifat yang diawasi;
- b) Dapat diketahui dengan segera segala penyimpangan yang terjadi;
- c) luwes;
- d) mencerminkan pola organisasi;
- e) ekonomis;
- f) dapat mudah dipahami; dan
- g) dapat segera diadakan perbaikan.

Secara umum bahwa kegagalan suatu rencana atau aktivitas, dapat disebabkan dua hal yaitu: Pertama, akibat pengaruh dari luar jangkauan manusia (*force majeure*); dan Kedua, pelaku yang mengerjakan tidak memenuhi persyaratan yang diminta. Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada ada tidaknya pengaruh faktor manusia (SDM), yang mencerminkan kinerjanya dalam pencapaian tujuan dan sasaran pengawasan fungsional pada suatu organisasi. Adapun tolak ukur yang digunakan untuk mengukur objek ada dua yaitu :

- a) Standar fisik/normalisasi dengan komponennya adalah kualitas hasil produksi, kuantitas hasil produksi dan waktu penyelesaian.
- b) Standar non fisik yaitu hal-hal yang dapat dirasakan, tetapi tidak dapat dilihat dan dipakai.

Proses pengawasan dan pengendalian social dapat dilakukan dengan berbagai cara yang pada pokoknya berkisar pada cara tanpa kekerasan ataupun dengan paksaan atau

ancaman. Menurut Donald Black cara pendekatan pengawasan dengan memadukan cara persuasive dan paksaan dapat diwujudkan lebih jauh dalam beberapa bentuk yaitu:

- a) Pemidanaan yang berintikan pada larangan.
- b) Pemberian kompensasi yang berintikan pada pelaksanaan kewajiban.
- c) Penyembuhan yang berintikan pada normalitas.
- d) Konsiliasi yang berintikan pada harmoni atau keserasian.

Pengawasan merupakan inti untuk mengadakan evaluasi dan penerapan tindakan korektif dalam mencapai sasaran hasil yang telah direncanakan atau rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Dalam pelaksanaan pengawasan, undang-undangan diperlukan berbagai factor yang sangat esensial antara lain:

- a) Sumber daya manusia, seperti hakim, jaksa, polisi, dan seterusnya.
- b) Sumber daya fisik seperti gedung, perlengkapan pengawasan dan seterusnya.
- c) Sumber daya keuangan.
- d) Sumber daya selebihnya yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Melalui berbagai komponen sumber daya di atas, upaya yang dapat ditempuh didalam pelaksanaan pengawasan dapat dilangsungkan dengan berbagai system dan mekanisme pengawasan yang diadakan untuk mencapai tujuan pengawasan suatu produk perundang-undangan, sehingga efektivitasnya dapat dikaji dan dievaluasi.

Untuk mendapatkan suatu system pengawasan yang efektif, perlu dilaksanakan prinsip pengawasan yang efektif. Perlu dilaksanakan prinsip pengawasan. Dua prinsip pokok yang merupakan suatu condition sine qua non bagi suatu system pengawas yang efektif ialah adanya rencana tertentu dan adanya pemberian instruksi-instruksi, serta wewenang-wewenang kepada bawahan. Prinsip pokok pertama merupakan suatu keharusan, karena rencana merupakan standar atau alat pengukur dari pekerjaan yang dilaksanakan, system pengawasan benar-benar efektif karena wewenang dan instruksi harus diberikan kepada bawahan.

Dalam teori dan praktik terdapat beberapa bentuk pengawasan yaitu:

- a) Pengawasan Internal dan Eksternal

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya, pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri, tetapi dalam praktik hal ini tidak selalu mungkin dilakukan. Oleh karena itu, setiap pimpina unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara internal sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Pengawasan sebagai fungsi organic, bagian dari setiap jabatan pimpinan mereka harus mengawasi untinya sendiri. Di samping itu, dalam organisasi yang besar diperlukan unit khusus yang membantu dan atas nama pucuk pimpinan melakukan pengawasan kepada seluruh aparat dalam organisasi itu. Pengawas eksternal adalah pengawasan yang

dilakukan aparat dari luar organisasi itu sendiri seperti halnya pengawasan di bidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

b) Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif dilakukan melalui pra-audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya, dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan, rencana kerja, rencana anggaran penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain. Adapun pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan melalui post audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

c) Pengawasan Langsung dan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “on the spot” di tempat pekerjaan, dan dilakukan secara inspeksi. Pengawasan ini umumnya dilakukan untuk dapat segera dilakukan perbaikan dengan penyempurnaan secara langsung di tempat dan tidak perlu dilakukan yang dirinci dan penerbitan laporan lengkap hasil pemeriksaan sedangkan pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan melalui pemeriksaan dokumen atas laporan yang diterima mengenai pelaksanaan suatu program tertentu dan hanya merupakan bahan evaluasi untuk kemungkinan adanya koreksi dan penyempurnaan kegiatan.

2. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari aspek waktu pelaksanaan pengawasan, aspek subjek yang melakukan pengawasan, dan dilihat dari kedudukan antara lembaga/organisasi yang mengawasi dan lembaga/organisasi yang diawasi. Dari segi waktu, pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah dapat dibedakan menjadi:

- a) Pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai.
- b) Pengawasan yang dilakukan pada waktu kegiatan berjalan.
- c) Pengawasan yang dilakukan pada waktu kegiatan selesai dilaksanakan.

Dari segi subjek yang melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan dapat dibedakan ke dalam pengawasan fungsional, pengawasan legislative dan pengawasan masyarakat.

Dilihat dari kedudukan antara lembaga/ organisasi yang mengawasi dan lembaga/ organisasi yang diawasi pengawasan dapat dibedakan menjadi pengawasan intern pemerintah dan pengawasan ekstern pemerintah. Pengawasan intern pemerintah dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah yang terdiri atas inspektorat kabupaten/ kota, sedangkan pengawasan ekstern pemerintah dilakukan oleh BPK sebagai lembaga negara di luar pemerintah. Aparat pengawas intern pemerintah dan ekstern (BPK) karena fungsinya disebut pula sebagai aparat pengawas fungsional.

Selanjutnya, dalam subbab-subbab di bawah ini akan diuraikan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh aparat pengawas intern pemerintah, pengawasan

legislative oleh DPRD, pengawasan (pemeriksaan) oleh BPK, pengawasan oleh masyarakat, dan system pengendalian intern dalam pengelolaan keuangan daerah.

a) Pengawas oleh aparat pengawas internal pemerintah sebagai Pengawas Fungsional.

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/ badan/ unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, penilaian, monitoring dan evaluasi. Bahwa menurut PP No 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah yang terdiri dari Inspektorat jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/ kota mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, penilaian, monitoring dan evaluasi. Oleh karena itu aparat pengawasan intern pemerintah disebut juga sebagai aparat pengawasan fungsional. Tugas Pengawasan Aparat Pengawas Intern Pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Inspektorat jenderal departemen dan unit pengawasan lembaga pemerintah non departemen melakukan pengawasan terhadap:
 - a. Pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
 - b. Pinjaman dan hibah luar negeri dan
 - c. Pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya
2. Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri selain melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam huruf a di atas juga melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/ kota.
3. Inspektorat provinsi melakukan pengawasan terhadap:
 - a. Pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/ kota.
 - b. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi.
 - c. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/ kota.
4. Inspektorat kabupaten / kota melakukan pengawasan terhadap:
 - a. Pelaksanaan urusan pemerintahan di kabupaten/ kota;
 - b. Pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa; dan
 - c. Pelaksanaan urusan pemerintah desa.

b) Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah oleh DPRD

Pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kecuali diatur dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, juga ditentukan dalam Pasal 43 PP No. 79 Tahun 2005 yang berbunyi:

Dewan Perwakilan rakyat Daerah sesuai dengan fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintah daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan daerah, DPRD juga melakukan pengawasan. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pada hakikatnya, fungsi pengawasan DPRD terhadap kepala daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan adalah dalam lingkup yang lebih berupa kebijakan (policy) karena DPRD merupakan lembaga politik dan bukan lembaga teknis. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD seperti ditentukan Pasal 132 P No. 58 Tahun 2005 adalah bukan pemeriksaan, tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD dengan kebijakan umum APBD. Meskipun demikian, bukan berarti DPRD tidak boleh mengetahui hal-hal detail yang bersifat teknis. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPRD berhak meminta pejabat pemerintah provinsi/ kabupaten/ kota, badan hukum atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan daerah, bangsa dan Negara (Pasal 66 ayat (1) dan Pasal 82 ayat (1) Undang-undang No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD). Secara umum, pengawasan DPRD ini dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya berdasarkan mekanisme yang diatur dalam tata tertib DPRD bersangkutan. Pengawasan DPRD dapat dilakukan melalui:

1. Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna DPRD.
2. Rapat pembahasan dalam sidang komisi.
3. Rapat pembahasan dalam badan-badan dan atau panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib DPRD.
4. Rapat dengar pendapat dengan pemerintah daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan.
5. Kunjungan kerja.

Dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasannya, DPRD mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak untuk menyatakan pendapat. Hak-hak DPRD ini digynakan dalam hal-hal khusus yakni terhadap kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah dan Negara, atau menyangkut kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerahh. Pelaksanaan atas hak-hak DPRD ini diatur lebih lanjut dalam peraturan tata tertib DPRD.

Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah dan Negara.

Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah dan Negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundangan.

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

c) Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

1. Kedudukan, tugas dan Fungsi Badan Pemeriksa Keuangan.

(a) Kedudukan BPK.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga tinggi Negara yang bebas dan mandiri (independen) dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara (Pasal 23E UUD NRI 1945 dan Pasal 2 Undang-undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan).

Pemeriksaan oleh BPK dilakukan bertujuan untuk menciptakan pemerintah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme untuk menguji sejauh mana kemampuan pemerintah dalam melaksanakan anggaran Negara dalam jangka waktu satu tahun dengan tidak mengabaikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selaku pemeriksa atas pengelolaan keuangan dan tanggung jawab keuangan Negara yang diakui keberadaannya dalam UUD NRI 1945, Badan Pemeriksa Keuangan memiliki tugas yang harus dilaksanakan agar pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara oleh pemerintah tetap berada dalam koridor hukum.

(b) Tugas BPK

Badan Pemeriksa Keuangan (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 (Pasal 6 ayat (1) Undang-undang No. 15 Tahun 2006).

(c) Fungsi BPK

Berdasarkan peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan keuangan negara, fungsi BPK dapat dikategorikan ke dalam empat fungsi yakni fungsi pemeriksaan, fungsi rekomendasi, fungsi quasi yudisial dan fungsi legislasi.

- 1) Fungsi pemeriksaan, tercermin dalam tugas BPK melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dengan semua aspeknya.
- 2) Fungsi rekomendasi, tercermin dari konsekuensi bahwa hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab saran berdasarkan hasil pemeriksaannya yang ditujukan kepada orang dan/ atau perbaikan. (Pasal 1 butir 12, Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-undang No. 15 Tahun 2004).
- 3) Fungsi quasi yudisial, tercermin dari tugas BPK mengenakan ganti kerugian negara/ daerah terhadap bendahara dan pengelola perusahaan negara/ daerah menurut tata cara yang ditetapkan, yakni tata cara berupa proses penuntunan yang menyerupai layaknya

proses peradilan (Pasal 62 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 2004 dan Pasal 22 Undang-undang No 15 Tahun 2004).

- 4) Fungsi legislasi, tercermin dari kewenangan BPK untuk menetapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam bentuk peraturan BPK, yang mempunyai kekuatan yang mengikat pihak-pihak yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang BPK (Pasal 6 ayat (6) Undang-undang No. 15 Tahun 2006 tentang BPK).

2. Jenis-jenis Pemeriksaan BPK.

- a) Pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
- b) Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan. Laporan hasil atas pemeriksaan laporan keuangan pemerintah memuat opini.
- c) Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan aspek efektifitas. Laporan hasil pemeriksaan kinerja memuat temuan, kesimpulan dan rekomendasi.
- d) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigasi, dan pemeriksaan atas system pengendalian intern pemerintah. Pemeriksaan investigative adalah pemeriksaan dengan tujuan untuk mengungkapkan adanya indikasi kerugian negara/ daerah dan/ atau unsure pidana.

(d) Pengawasan Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Sejalan dengan asas akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah, masyarakat perlu diberi peran dalam pengawasan guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pengawasan masyarakat (Wamas) adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya dan terhadap pengelolaan keuangan daerah pada khususnya. Pengawasan masyarakat dapat ditujukan kepada pejabat yang berwenang dan/ atau instansi terkait dengan memberikan informasi, menyampaikan pendapat atau saran. Pemberian informasi disini adalah pemberian informasi tentang adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi atau nepotisme di lingkungan pemerintahan daerah. Sedangkan pendapat atau saran yang diajukan oleh masyarakat dalam rangka pengawasan adalah penyampaian pendapat atau saran mengenai perbaikan, penyempurnaan baik yang bersifat preventif maupun represif atas masalah yang disampaikan.

Dalam rangka pengaduan masyarakat di lingkungan Departement Dalam Negeri dan Pemerintah daerah, telah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Departemen

Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah. Penanganan pengaduan masyarakat menurut perautran tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pengaduan masyarakat adalah laporan dari masyarakat mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh aparat pemerintahan dan/atau aparat pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aparat pemerintah adalah pegawai di lingkungan Departemen Dalam Negeri, sedangkan aparat pemerintah daerah adalah kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai di lingkungan pemerintah daerah, dan perangkat desa.
2. Ruang lingkup penanganan pengaduan masyarakat meliputi penyalahgunaan wewenang, hambatan dalam pelayanan masyarakat, korupsi, kolusi dan nepotisme dan pelanggaran disiplin pegawai.
3. Pengaduan masyarakat bersumber dari lembaga-lembaga negara, badan/ lembaga/ instansi pemerintah dan pemerintah daerah, badan hukum, partai politik, organisasi masyarakat, media massa, dan perorangan.
4. Pimpinan komponen di lingkungan Departemen Dalam Negeri menyampaikan pengaduan yang diterimma kepada Menteri Dalam Negeri melalui Inspektur Jenderal. Pengaduan ini diadministrasikan Sekretariat Inspektur Jenderal dan dilakukan pengkajian serta identifikasi kadar pengawasan dan permasalahan. Hasil kajian dan identifikasi tersebut disampaikan kepada Inspektur Jenderal deengan tembusan Inspektur Wilayah terkait. Inspektur wilayah melakukan pengkajian lebih lanjut dan menyampaikan rekomendasi penanganan pengaduan kepada Inspektur Jenderal. Rekomendasi penanganan pengaduan dilakukan Inspektorat Jenderal atau di limpahkan.
5. Penanganan pengaduan dilakukan oleh Inspektorat Jenderal dalam hal ini oleh:
 - a) Pelaku yang diadukan adalah pejabat kantor Departemen Dalam Negeri;
 - b) Gubernur / wakil gubernur, bupati/ wakil bupati, walikota/ wakil walikota dan pejabat eselon II keatas pada pemerintah provinsi.
 - c) Materi pengaduan mempunyai nilai strategis. Tim antar unit kerja di lingkungan Departemen Dalam Negeri, dalam hal berkaitan dengan materi pengaduan yang memerlukan bantuan teknis dari unit kerja terkait di lingkungan Departemen Dalam Negeri. Tim antar departemen/ lembaga/ instansi, dalam hal pengaduan tersebut berkaitan dengan:
 - (1) Pelaku dan/ atau materi menyangkut 2 (dua) atau lebih departemen/ lembaga/ instansi terkait, atau;
 - (2) Memerlukan keterangan dan bantuan teknis dan departemen/ lembaga/ instansi terkait.
 - d) Penanganan pengaduan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal dapat dilimpahkan kepada:

- (1) Unit kerja di lingkungan Departemen Dalam Negeri, dalam hal pengaduan dimaksud berkaitan dengan pelaku dan materi yang lebih tepat jika ditangani pimpinan unit kerja bersangkutan;
- (2) Tim antar departemen/ lembaga/ instansi, dalam hal pengaduan dimaksud berkaitan dengan pelaku materi yang menjadi kewenangan departemen/ lembaga/ instansi lain;
- (3) Gubernur, dalam hal pengaduan dimaksud berkaitan dengan palaku dan/ atau materi yang lebih tepat jika ditangani oleh gubernur. Gubernur yang menerima pelimpahan penanganan pengaduan dapat menugaskan inspektorat provinsi dan/ atau melimpahkan penanganan pengaduan kepada bupati/ walikota.

Hasil penanganan atas pengaduan dituangkan dalam laporan tertulis yang memuat (a) sumber pengaduan, (b) materi pengaduan, (c) fakta yang ditemukan, (d) analisis, (e) kesimpulan, dan (f) saran tindak lanjut sesuai peraturan perundang-undangan. Tim Inspektorat Jenderal, tim antar unit kerja di lingkungan Departemen Dalam Negeri, dan tim antar departemen / lembaga/ instansi, melaporkan hasil penanganan pengaduan inspektur jenderal dan melakukan ekspose dihadapan Menteri Dalam Negeri dan/ atau Inspektur Jenderal berkaitan dengan materi pengaduan dan hasil penanganan pengaduan. Unit kerja di lingkungan Departemen Dalam Negeri, dan gubernur yang menerima pelimpahan penanganan pengaduan masyarakat melaporkan kemajuan penanganan kepada Meteri Dalam Negeri melalui Inspektur Jenderal. Hasil penanganan pengaduan yang dirugaskan oleh gubernur kepada inspektorat provinsi dan/ atau dillimpahkan kepada bupati/ walikota dilaporkan kepada gubernur.

6. Kelembagaan Keuangan Daerah

a. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat mengkoordinasikan pelaksanaan perencanaan tugas-tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Kepala daerah menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas perencanaan pembangunan daerah di daerahnya. Dalam menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Kepala Bappeda. Pimpinan SKPD menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Gubernur menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi perencanaan pembangunan antar kabupaten/ kota.

Dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 yang kemudian diubah dengan Permedagri No.59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas PERaturan Menteri dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah juga disebutkan dalam Pasal 5 (1) bahwa:

Kepala Daerah selaku Kepala Pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya kepada:

- a) Sekretaris daerah selaku coordinator pengelolaan keuangan daerah;
- b) Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (selanjutnya disebut SKPKD) selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (selanjutnya disebut PPKD); dan
- c) Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/ pengguna barang.

Pelimpahan kekuasaan ini ditetapkan dengan keputusan kepala daerah berdasarkan prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan menerima atau mengeluarkan uang.

Dalam pelaksanaannya, coordinator pengelolaan keuangan daerah adalah sekretaris daerah. Coordinator ini mempunyai tugas koordinasi di bidang :

- a) Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD;
- b) Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah;
- c) Penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
- d) Penyusunan Ranperda APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;

Selain itu, koordinasi pengelolaan keuangan daerah juga mempunyai tugas;

- a) Memimpin tim anggaran pemerintah daerah;
- b) Menyiapkan pedoman pelaksanaan APBD;
- c) Menyiapkan pedoman pengelolaan barang daerah;
- d) Memberikan persetujuan pengesahan DPA SKPD;
- e) Melaksanakan tugas-tugas koordinasi pengelolaan keuangan daerah lainnya.

Tugas-tugas tersebut didasarkan pada kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah. Selain itu, coordinator keuangan daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Kepala Daerah.

b. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah

Dalam Pasal 7 Permendagri No. 13 Tahun 2006 yang kemudian diubah dengan Permedagri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan keuangan Daerah disebutkan bahwa Kepala SKPKD selaku PPKD mempunyai tugas sebagai berikut:

- a) Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah;
- b) Menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
- c) Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah;
- d) Melaksanakan fungsi Bendahara Umum daerah (BUD);

- e) Menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; dan
- f) Melaksanakan tugas lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

c. Pejabat Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang Daerah

Dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa pejabat pengguna anggaran/ barang daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a) Menyusun RKA SKPD,
- b) Menyusun DPA SKPD,
- c) Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja,
- d) Melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya,
- e) Melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran,
- f) Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak,
- g) Mengadakan ikatan/ perjanjian kerja sama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan,
- h) Mengelola utang dan piutang yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya,
- i) Mengelola barang milik daerah/ kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya,
- j) Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya,
- k) Mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya,
- l) Melaksanakan tugas-tugas pengguna anggaran/ pengguna barang lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah,
- m) Bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Tugas kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/ pengguna barang yang lain yakni menandatangani SPM (Surat Perintah Membayar)

Pejabat pengguna anggaran ini dalam melaksanakan tugasnya dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala unit kerja pada SKPD selaku kuasa pengguna anggaran/ kuasa pengguna barang. Pelimpahan wewenang ini ditetapkan oleh kepala daerah atas usul kepala SKPD. Penetapan kepala unit kerja pada SKPD sebagaimana dimaksud berdasarkan pertimbangan tingkatan daerah, besaran SKPD, besaran jumlah uang yang dikelola, beban kerja, lokasi, kompetensi, dan. Atau rentang kendali dan pertimbangan objektif lainnya. Kuasa pengguna anggaran bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada pengguna anggaran/ pengguna barang.

d. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan SKPD

Pejabat pengguna anggaran/ pengguna barang dan kuasa pengguna anggaran/ kuasa pengguna barang dalam melaksanakan program dan kegiatan menunjuk pejabat pada unit kerja SKPD selaku Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK).

Penunjukan berdasarkan pertimbangan kompetensi jabatan anggaran kegiatan, beban kerja, lokasi dan/ atau rentang kendali, dan pertimbangan objektif lainnya PPTK yang ditunjuk bertanggungjawab atas pelaksanaan tugasnya kepada pengguna anggaran/ pengguna barang. Tugas PPTK antara lain:

- a) Mengendalikan pelaksanaan kegiatan;
- b) Melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan;
- c) Menyiapkan dokumen;
- d) Anggaran atas beban pengeluaran pelaksanaan kegiatan;
- e) Dokumen anggaran tersebut mencakup dokumen administrasi kegiatan maupun dokumen administrasi yang terkait dengan persyaratan pembayaran yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

7. Kedudukan DPRD dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam era otonomi daerah, peran DPRD menjadi semakin bertambah penting di samping begitu luasnya kewenangan eksekutif daerah. Dalam masalah keuangan daerah, DPRD terlibat dalam:

- a) Penetapan (persetujuan bersama) Rancangan Peraturan daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD.
- b) Pengawasan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, juga termasuk di dalamnya menyangkut pelaksanaan APBD.

Menurut ketentuan Pasal 181 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, kepala daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama pemerintah daerah dengan DPRD berdasarkan kebijakan APBD serta prioritas dan plafon anggaran. Selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan DPRD harus sudah mengambil keputusan untuk menyetujui atau tidak rancangan peraturan daerah tersebut. Namun, jika DPRD sampai batas waktu satu bulan tersebut tidak mengambil keputusan, berdasarkan Pasal 187 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan yang disusun dalam Rancangan Peraturan Kepala daerah tentang APBD.

Dalam kondisi sebagaimana diuraikan di atas, yaitu bahwa karena DPRD memberikan persetujuan, kepala daerah mengeluarkan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD. Rancangan Peraturan Kepala Daerah tersebut dapat dilaksanakan sebelum memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi/ gubernur bagi kabupaten/ kota. Dalam rangka mendapatkan pengesahan dari pejabat yang berwenang tersebut, Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Anggaran APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat lima belas hari terhitung sejak DPRD mengambil keputusannya. Namun, jika dalam batas waktu tiga puluh hari pejabat yang berwenang

tersebut tidak mengesahkan rancangan peraturan kepala daerah, kepala daerah menetapkan rancangan Peraturan Kepala daerah dimaksud menjadi Peraturan Kepala Daerah.

Proses penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala daerah tentang Penjabaran Perubahan APBD dan peraturan Kepala daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur, paling lambat lima belas hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud. Jika Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi perda dan peraturan gubernur.

Jika Menteri Dalam Negeri menyatakan bahwa hasil evaluasi Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama tujuh hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Jika hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh gubernur dan DPRD, dan gubernur tetap menetapkan Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan perda dan peraturan gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Berdasarkan persetujuan DPRD, rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Perubahan APBD, kemudian kepala daerah menyiapkan Rancangan Peraturan Kepala daerah tentang penjabaran APBD dan Rancangan Dokumen DPA SKPD.

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, meskipun kepala daerah berwenang penuh dalam penyusunan dan pengelolaannya, harus tetap melibatkan DPRD. Peran DPRD sebagai sebuah lembaga yang terbentuk dari proses politik dalam hal pengawasan pengelolaan keuangan daerah memiliki kendala dengan keterbatasan sumber daya manusia yang ahli dalam hal itu. Kondisi itu menjadi hal yang cukup memprihatinkan tentunya apabila dewan keliru dalam memberikan penilaian terhadap kinerja eksekutif, apalagi menyangkut pengelolaan keuangan negara yang sangat rentan terhadap penyelewengan. Untuk itu, selain harus meningkatkan kualitas pribadi anggota dewan, keadaan seperti ini bias diantisipasi dengan melakukan kerja sama dengan lembaga-lembaga pengawasan pengelolaan keuangan negara yang ada, baik lembaga intern, seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (selanjutnya disebut BPKP) serta Badan Pengawas daerah (selanjutnya disebut Bawasda) maupun lembaga esktern pemerintah, yaitu PBK. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa pengelolaan keuangan negara.

8. Pengeluaran Belanja dalam Keadaan Darurat

Belanja Tak Tersangka diberi nama Belanja Tak Terduga. Belanja ini dimaksudkan untuk membiayai keadaan darurat dan pengeluaran mendesak lainnya yang tidak tersedia anggarannya. Dalam jumlah ini juga tercakup pengembalian pendapatan tahun lalu. Jika terdapat pengembalian pendapatan tahun lalu, untuk penyajiannya dalam Laporan Realisasi Anggaran perlu diteliti kembali. Jika pengembalian pendapatan tersebut normal dan berulang (recurring) baik atas pendapatan periode berjalan maupun sebelumnya pengembalian belanja tersebut disajikan sebagai pengurang pendapatan yang bersangkutan. Oleh sebab itu, pemerintah daerah yang memasukkan pengeluaran tersebut dalam Belanja Tak Tersangka harus mengeluarkan pengembalian pendapatan tersebut dari Belanja Tak Tersangka.

Pengembalian pendapatan bersifat tidak berulang (non recurring) atas penerimaan pendapatan yang terjadi pada periode penerimaan pendapatan yang terjadi pada periode penerimaan pendapatan dibubukan sebagai pengurang pendapatan. Pengembalian pendapatan bersifat tidak berulang (non-recurring) atas penerimaan pendapatan yang terjadi pada periode sebelumnya, Pengembalian tersebut dibubukan sebagai pengurang. Oleh sebab itu, pemerintah daerah perlu melakukan reklasifikasi dengan mengeluarkan pengembalian tersebut dari Belanja Tak Tersangka.

Dasar pengeluaran anggaran belanja tidak terduga yang dianggarkan dalam APBD untuk mendanai tanggap darurat, penanggulangan bencana alam dan/ atau bencana social, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup ditetapkan dengan keputusan kepala daerah dan diberitahukan kepada DPRD paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak keputusan dimaksud ditetapkan.

Pengeluaran belanja untuk tanggap darurat berdasarkan kebutuhan yang diusulkan dari instansi/ lembaga atas penerimaan pendapatan yang terjadi pada periode sebelumnya, Pengembalian tersebut dibubukan sebagai pengurang. Oleh sebab itu, pemerintah daerah perlu melakukan reklasifikasi dengan mengeluarkan pengembalian tersebut dari Belanja Tak Tersangka.

Dasar pengeluaran anggaran belanja tidak terduga yang dianggarkan dalam APBD untuk mendanai tanggap darurat, penanggulangan bencana alam dan/ atau bencana social, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup ditetapkan dengan keputusan kepala daerah dan diberitahukan kepada DPRD paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak keputusan dimaksud ditetapkan.

Pengeluaran belanja untuk tanggap darurat berdasarkan kebutuhan yang diusulkan dari instansi/ lembaga berkenaan setelah mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas serta menghindari adanya tumpang tindih pendanaan terhadap kegiatan-kegiatan yang telah didanai dari anggaran pendapatan dan belanja negara. Pimpinan instansi/ lembaga

penerima dana tanggap darurat harus bertanggung jawab atas penggunaan dana tersebut dan wajib menyampaikan penggunaan kepada atasan langsung dan kepala daerah.

BAB V

P E N U T U P

A. Kesimpulan.

1. Definisi keuangan negara berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Undang-undang Keuangan Negara) adalah: semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
2. Pengertian Keuangan Negara, yakni pengertian keuangan Negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan dalam arti yang sempit. Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud ialah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, dan keuangan yang berasal dari Unit Usaha Negara atau Perusahaan-perusahaan milik negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.
3. Jika dikaji lebih mendalam pengertian keuangan negara dengan keuangan daerah hampir tidak ada perbedaan, yang membedakan hanya pada frasa negara dan daerah, negara menunjuk pemerintah pusat, daerah menunjuk pada pemerintah daerah. Perbedaan kedua hal tersebut terkait dengan desentralisasi keuangan sebagai konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah. Ditinjau dari aspek administrasi atau manajemen yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan adalah proses pengurusan, penyelenggaraan, penyediaan dan penggunaan uang dalam setiap usaha kerja sama sekelompok orang untuk tercapainya suatu tujuan. Proses ini tersusun dari pelaksanaan fungsi-fungsi penganggaran, pembukuan, dan pemeriksaan atau secara operasional apabila dirangkaikan dengan daerah maka pengelolaan keuangan daerah meliputi penyusunan, penetapan, pelaksanaan, pengawasan dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah, sebagaimana ditegaskan pada pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
4. pengawasan adalah suatu proses pengamatan (monitoring) terhadap suatu pekerjaan, untuk menjamin pekerjaan tersebut dapat selesai sesuai dengan yang direncanakan, dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling

berhubungan. Melalui pengawasan dapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara hemat, efisien dan efektif, serta sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai kehematan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan kegiatan.

5. Pelaksanaan fungsi pemeriksaan BPK secara bebas dan mandiri sejak amandemen ketiga UUD 1945 dalam praktiknya telah mengalami beberapa kemajuan, antara lain laporan hasil pemeriksaan BPK tidak lagi dikonsultasikan terlebih dahulu kepada presiden sebelum disampaikan kepada DPR, anggaran untuk pelaksanaan fungsi pemeriksaan tidak lagi dibebankan kepada pihak yang diaudit namun telah dianggarkan oleh BPK melalui APBN. Kedua, selain beberapa kemajuan, dalam praktiknya juga terdapat beberapa kekurangan, antara lain laporan hasil pemeriksaana yang mengandung dugaan tindak pidana korupsi masih dirancukan antara mal administrasi dan tindak pidana korupsi, BPK belum membentuk peraturan BPK tentang tuntutan perbendaharaan.
6. Terdapat sejumlah hambatan yang dialami BPK dalam melaksanakan fungsi pemeriksaan, yaitu terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan kewenangan kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan, antara lain UU No. 16 Tahun 2000 tentang Perubahan kedua atas UU No. 16 Tahun 1983 tentang Ketentuan umum dan tata cara Perpajakan, UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan retribusi daerah, UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, UU No. 16 Tahun 2001 tentang yayasan, PP No. 30 Tahun 2003 tentang Perum Perhutani dan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Pasar Modal. Hambatan lainnya berkaitan kecukupan SDM dibandingkan dengan cakupan audit, sumber daya fisik berupa sarana –prasarana, dan kantor perwakilan.

B. Saran.

1. BPK perlu segera membangun sistem informasi untuk mewujudkan kelembagaan yang transparan dan akuntabel, mengingat potensi kerugian Negara/daerah dalam setiap pertanggungjawabaan keuangan Negara sangat tinggi, maka BPK perlu segera menata dan menyiapkan mekanisme tuntutan perbendaharaan yang dapat segera efektif mengembalikan keraugian Negara/daerah.

2. BPK, DPR dan Pemerintah perlu membuat kesepakatan untuk memenuhi kebutuhan SDM dan sumber daya fisik secara berkala, untuk memenuhi amanat konstitusi maupun peraturan perundang-undangan.
3. Struktur organisasi BPK perlu dilakukan penataan kembali ke arah organisasi profesional bukan birokratis, sebagaimana lembaga fungsional/professional semacam Universitas atau Lembaga penelitian.
4. Pemerintah perlu segera mengambil keputusan tentang keberadaan BPKP terutama terhadap BPKP Perwakilan yang tidak lagi berwenang memeriksa keuangan daerah.
5. DPR perlu segera mengevaluasi dan mengambil inisiatif untuk melakukan amandemen terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang membatasi kewenangan BPK dalam melaksanakan pemeriksaan.
6. Tata tertib DPR terutama yang menyangkut tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK perlu segera direvisi, dengan menyerahkan kewenangan tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK kepada setiap komisi tidak diserahkan kepada Pimpinan Fraksi dan Pimpinan DPR.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. Buku.

W. Riawan Tjandra, "Hukum Keuangan Negara", Jakarta: PT Grasindo, 2006.

Arifin P. Soeria Atmadja, "Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis", Jakarta: PT. Gramedia, 1986.

Arifin P. soeria Atmadja, "Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Praktik dan Kritik", Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Harun Al-Rasyid, "Pengertian Keuangan Negara", Majalah bulanan Keuangan No. 93/9-1979.

Goedhart, "Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara terjemahan Ratmoko", Jakarta: 1073.

A.K. Pringgodigdo, "Tiga Undang-Undang dasar", Cet. 4 Jakarta: PT Pembnagunan, 1974.

Hendra Karianga, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah: Perspektif Hukum dan Demokrasi", Penerbit PT Alumni Bandung, 2011.

Muhammad Djumhana, "Pengantar Hukum Keuangan Daerah", Penerbit: Citra Aditya Bhakti; Bandung, 2007.

Garner, Bryan A, "Black's Law Dictionary", Eight Edition, St. Paul Minn: West, a Thomson Business, 2004.

Bintang Susmanto, "Pengawasan Intern pada Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat", dalam www.menkokesra.go.id.

Muchsan, "sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara diIndonesia", dalam ibid. hlm. 132.

Rusadi Kantaprawira, Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar, cet. 1 (Bandung: Murni Baru, 1980).

Gandhi (2), "Sistem Pemeriksaan Keuangan Negara," (Makalah yang disampaikan dalam lokakarya "Reformasi Sistem Pengelolaan Keuangan Negara, Jakarta, 17 Mei 2000).

Dani Sudarsono, "Interaksi Eksternal Auditor Pemerintah dan Internal Auditor Pemerintah: antara Harapan dan Kenyataan," (makalah yang disampaikan dalam Seminar Reinventing Auditor Internal Pemerintah yang diselenggarakan Pusat Pengembangan Akuntansi dan Keuangan, Jakarta 7 Juni 2000).

Maria Farida Indrati Soeprato, Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya, cet. 4, (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

Jusuf Indradewa, "Fenomena Harun Alrasid," dalam 70 Tahun Prof. Dr. Harun Alrasid Integritas, Konsistensi Seorang Sarjana Hukum (Depok: Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia, 2000).

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, cet. 7, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988).

Arifin P. Soeria Atmadja (6), "Kedudukan dan Fungsi BPK dalam Struktur Ketatanegaraan RI," dalam 70 Tahun Prof. Dr. Harun Alrasid: Integritas, Konsistensi Seorang Sarjana Hukum (Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000).

Max Boboy, DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara (Jakarta: Sinar Harapan, 1994).

Costantijn S.J.M Kortmann and Paul and Paul P.T.Bovend'Eert, Dutch Constitutional Law, Kluwer Law Internasional, 2000.

Jumly Asshiddiqie, Pokok-pokok Hukum Tata Negara

B. Undang-Undang.

Indonesia (2), Undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan, UU No. 5 tahun 1973, LN. No. 39 tahun 1973, TLN No. 3010, Penjelasan.