

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Sistem pengurusan keuangan negara, khususnya yang menyangkut aspek pemeriksaan dan pengawasan telah melibatkan banyak badan/lembaga negara dan daerah, keterlibatan banyak lembaga negara tersebut menggambarkan begitu kompleksnya permasalahan dalam urusan keuangan negara maupun keuangan daerah, sehingga negara khususnya pemerintah membutuhkan perangkat sistem pemeriksaan dan pengawasan yang akurat.

Salah satu masalah mendasar yang dihadapi dalam proses penganggaran selama ini adalah terjadinya kesalahpahaman terhadap kedudukan aspek pengawasan anggaran dalam proses penganggaran. Sebagai salah satu aspek yang sangat penting dalam proses penganggaran, aspek pengawasan selama ini cenderung dipahami sebagai salah satu tahap tersendiri dalam proses penganggaran. Sebagai salah satu aspek yang menjiwai seluruh proses pengelolaan keuangan, aspek pengawasan anggaran adalah suatu aspek yang meliputi seluruh tahap dalam proses penganggaran. Salah satu dari fungsi anggaran adalah sebagai instrumen pengawasan, keberadaan itu sendiri

Jika hal itu dikaitkan dengan siklus APBD, aspek pengawasan APBD seharusnya termanifestasi baik pada tahap penyusunan, tahap pelaksanaan, maupun tahap pertanggungjawaban APBD. Selain terjadi kesalahpahaman terhadap kedudukan aspek pengawasan dalam proses penganggaran, selama ini juga terjadi pencampuradukan antara aspek pengawasan APBD dengan pelaksanaan pemeriksaan terhadap realisasi APBD. Secara operasional antara aspek pengawasan dengan proses pemeriksaan realisasi APBD memang tidak dapat dipisahkan. Bahkan dalam arti seluas-luasnya, boleh dikatakan tidak ada pelaksana fungsi pengawasan yang tidak disertai dengan pelaksanaan pemeriksaan.

Secara konseptual pelaksanaan pemeriksaan APBD sangat berbeda dari aspek pengawasan. Istilah pemeriksaan (*auditing*) adalah sebuah istilah teknis profesional. Oleh karena itu, secara teknis profesional, pemeriksaan APBD hanya dapat dilakukan oleh institusi yang memiliki wewenang dan keahlian untuk melakukan audit. Sedangkan berbagai cara yang dilakukan oleh pihak-pihak lain sehubungan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan APBD, harus dilihat semata-mata sebagai bagian dari proses pengawasan.

Badan/lembaga pemerintah yang dimaksud di atas antara lain adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang akan dijadikan fokus dalam penelitian ini, terutama yang berkaitan dengan bentuk pengawasan, koordinasi, dan pertanggungjawabannya. Oleh karena itu apabila ada badan/lembaga negara

lain yang disentuh di dalam penelitian ini, maka akan dimuat sebagai salah satu bahan/materi agar terarahnya penelitian ini.

Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar tahun 1945 menentukan “Untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pemeriksaan itu dimaksudkan untuk mengetahui cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan dengan keputusan tersebut.

Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menentukan Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk memeriksa 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. Selaku lembaga yang berwenang melakukan pemeriksaan Keuangan Negara maka BPK terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah yang mengelola Keuangan Negara.

BPK adalah kelanjutan dari tradisi ketatanegaraan zaman Hindia Belanda yang dewasa ini lembaga ini disebut *Algemene Rekenkamer* yang didirikan atas dasar Konstitusi 1854 dan direalisasikan sejak diberlakukannya

dibentuk dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan yang khusus di bidang Keuangan oleh parlemen. Fungsi pengawasan parlemen meliputi : *control of executif*, *control of taxation* dan *control of expenditure*. Fungsi pengawasan atas pendapatan dan belanja yang dikelola oleh pemerintah dilakukan dalam rangka hak budget bagi parlemen yang pada dasarnya adalah presentasi daripada rakyat sekaligus sebagai pelaksana kedaulatan.

Susunan ketatanegaraan Republik Indonesia khususnya dewasa ini aktivitas pemeriksaan keuangan Negara dilakukan oleh aparat intern eksekutif. Instansi yang melakukan pemeriksaan dimaksud secara yuridis melakukan tugas dan wewenang pengawasan, akan tetapi dalam rangka melaksanakan pengawasan itu ternyata juga melakukan pemeriksaan. Aparat intern pemerintah (eksekutif) dimaksud adalah BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan), Inspektorat Jendral/ Unit Pengawas Lembaga, dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda). Eksekutif selaku penyelenggara rumah tangga Negara tentu berwenang melakukan pengawasan sendiri terhadap aparat pelaksananya.

Hubungan antara BPK dengan badan/lembaga negara dan daerah, seperti; DPR, DPD, DPRD propinsi dan/atau DPRD kabupaten/kota dapat diklasifikasikan kepada permasalahan dibidang Hukum Administrasi Negara (HAN) selama hubungan itu bersifat teknis administrasi. Namun hubungan

antara BPK dengan lembaga pemerintah yang lain merupakan wilayah Hukum Tata Negara (HTN), selama hubungan itu bersifat yuridis formil yang mengatur kebijakan-kebijakan yang tertuang di dalam aturan perundang-undangan dan telah menjadi landasan hukum pada masing-masing lembaga tersebut.

Keanggotaan Badan Pemeriksa Keuangan terdiri dari 9 (sembilan) orang anggota, yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Susunan BPK terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota. Keputusan Presiden tersebut diterbitkan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak anggota BPK terpilih diajukan oleh DPR. Ketentuan ini dapat dilihat didalam Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (*Indische Comptabilitiëswet*) sangat jelas memberikan kewenangan kepada BPK untuk langsung mengawasi dan memeriksa setiap instansi pemerintah baik pemeriksaan terhadap APBD maupun keuangan daerah. Dari penjelasan tersebut menjadi inspirasi penyusun untuk meneliti lebih dalam pelaksanaan peranan BPK terutama yang menyangkut pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Penelitian akan berakhir

pada, sebuah kesimpulan efektif tidaknya pelaksanaan peranan BPK dalam pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut diatas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apa peranan BPK dalam pertanggungjawaban pelaksanaan APBD ?
2. Hambatan-hambatan apakah yang dihadapi oleh BPK dalam pelaksanaan pertanggungjawaban APBD tersebut ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui peranan BPK dalam pertanggungjawaban APBD.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh BPK dalam pelaksanaan pertanggungjawaban APBD.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memiliki kegunaan atau nilai penting sebagai berikut :

1. Secara teoritis sebagai sumbangan ilmu pengetahuan umumnya dan Hukum Administrasi Negara khususnya terutama yang berkaitan dengan BPK

2. Secara praktis sebagai sumbangan pemikiran kepada pemerintah untuk meningkatkan kinerja BPK.

### E. Tinjauan Pustaka

Salah satu permasalahan yang menyangkut urusan keuangan negara adalah penyelesaian kerugian negara. Menurut Haryono Sumosudirdjo, ada beberapa unit organisasi/badan pengawasan fungsional yang dimaksud yaitu :

1. BPKP;
2. Inspektorat Jendral Departemen/Unit Pengawasan Lembaga ;
3. Inspektorat Wilayah Propinsi/Kabupaten/Kotamadya ;
4. Inspektorat Jendral Pembangunan (Irjenbang);
5. BPK<sup>1)</sup>

Tugas BPK dapat dilihat dalam Undang-Undang 1945 Pasal 23 ayat (5) yang berbunyi : “Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara dilakukan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dalam UU No.1 Tahun 2004 Pasal 56 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa :

- (1) “Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah menyusun laporan keuangan pemerintah daerah untuk disampaikan kepada gubernur/bupati/walikota dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD”.

---

<sup>1</sup> Haryono Sumosudirdjo, *Buku Pedoman Bendaharawan Pegawai Administrasi Pengawasan Keuangan*, Kurnia Esa, 1982, hlm. 305. " dikutip dari ". Nizamuddin, *Efektifitas BPKP dalam Penyelenggaraan Keuangan Negara Sleisari*. Fakultas Hukum UMY, Yogyakarta, 2002, hlm 4.

- (2) "Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan gubernur/bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir".

Selain UU No.1 Tahun 2004 juga terdapat dalam Pasal 6 UU No.15 Tahun 2006 menentukan (antara lain) :

1. Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk memeriksa tanggungjawab pemerintah tentang keuangan negara.
2. Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk memeriksa semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dari ketentuan diatas ada dua tugas pokok BPK, yaitu :

1. Memeriksa tanggungjawab keuangan negara;
2. Memeriksa tanggungjawab pelaksanaan APBN.

Tugas BPK adalah BPK memiliki tanggungjawab dalam pelaksanaan APBD dan tanggungjawab dalam pelaksanaan APBN. Eksistensi BPK sebenarnya sudah sangat representatif untuk mewakili pos tertinggi pada aspek pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara sebab selain merupakan Lembaga Tinggi Negara yang terlepas dari intervensi pemerintah, BPK juga memiliki fungsi yudikatif.

C.S.T. Kansil mempertegas kembali hal tersebut sebagai berikut :

"Sebagai Lembaga Tinggi Negara yang sejajar kedudukannya dan tidak berdiri diatas kedudukan Presiden, BPK memiliki fungsi yudikatif untuk memperlancar tugasnya. Adapun bentuk fungsi yudikatif untuk melancarkan tugasnya di lapangan biasanya ditandai dengan adanya peradilan semu yang berisi tuntutan atau keberatan yang bersifat



kebendaharaan, tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan yang karena perbuatan melanggar atau melalaikan kewajibannya, menimbulkan kerugian Negara".<sup>2)</sup>

Fungsi yudikatif yang melekat pada BPK tidak terlepas dari Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia yang merupakan terjemahan dari *Indische Comtabiliteitswet Wet* (ICW-1925 Stbl.448)<sup>3)</sup>. Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (ICW) kemudian diperbaharui dengan UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, yang kemudian menjadi acuan bagi petunjuk pelaksana tugas dan kewajiban BPK. Selain UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, yang digunakan menjadi acuan bagi petunjuk pelaksanaan tugas dan kewajiban BPK yaitu UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

#### **a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) ;**

Adalah penelitian yang menghimpun data dari berbagai literatur, baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun data

---

<sup>2)</sup> C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, cet. II, Bina Aksara, 1986, hlm. 592.

<sup>3)</sup> *Indische Comtabiliteitswet Wet*, Stbl. 448, 1925, hlm. 52.

yang terdapat didalam bahan-bahan dokumentasi yang berkaitan dengan penelitian tentang BPK.

**b. Penelitian Lapangan (*Field Research*);**

Adalah penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan data secara langsung dengan menggunakan berbagai teknik pengumpulan data, sehingga data yang diperoleh dapat menjadi perbandingan dengan penelitian pustaka. Sedangkan objek penelitian yang akan diteliti dalam skripsi ini adalah BPK Perwakilan DIY dan PEMDA Propinsi DIY.

## **2. Teknik Pengumpulan Data**

**a. Studi Pustaka**

Pengumpulan data dengan melakukan studi pustaka pada berbagai literatur/referensi, baik bahan-bahan yang bersumber dari buku, majalah, surat kabar, jurnal, dan sebagainya.

**b. Wawancara**

Teknik wawancara (*interview*) akan ditempuh secara langsung pada BPK Perwakilan DIY dan PEMDA Propinsi DIY. Teknik ini bertujuan untuk mendapatkan data lapangan secara lisan sebagai bahan perbandingan dan

untuk mendapatkan data yang lebih akurat. Narasumber dalam penelitian ini adalah Kepala BPK Perwakilan DIY atau staf yang di tunjuk dan Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Propinsi DIY atau staf yang ditunjuk.

### **3. Analisis Data**

Data yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif, yaitu menganalisis data yang berwujud konsep-konsep atau keterangan-keterangan, khususnya yang berkaitan dengan BPK. Analisis terhadap data kualitatif tersebut selanjutnya akan dipermudah dengan pola pikir induktif yaitu mengetahui pengetahuan-pengetahuan yang bersifat khusus berupa peristiwa-peristiwa (praktik) penyelenggaraan pemeriksa keuangan negara yang dilakukan oleh BPK untuk selanjutnya digeneralisir dan dibahas agar sampai kepada kesimpulan yang