

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Segala pengeluaran dan penerimaan negara harus dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk memenuhi asas kedaulatan rakyat. Untuk memenuhi asas tersebut diperlukan suatu badan pengawas yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Badan tersebut bertugas untuk mengawasi, memeriksa tanggung jawab pemerintah di bidang keuangan negara dan semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dibentuklah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang pada masa sebelum kemerdekaan dinamakan dengan *Algemene Rekenkamer* (ARK). Kedudukan ARK ini setelah kemerdekaan dilanjutkan pada Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara diadakan Badan Pemeriksa Keuangan. Pemeriksaan pertanggungjawaban negara, termasuk antara lain pelaksanaan APBN baik anggaran rutin atau pembangunan, APBD, serta anggaran perusahaan-perusahaan milik negara, yang peraturannya ditetapkan oleh undang-undang, kemudian hasil pemeriksaan itu diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pembentukan BPK diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 23E, 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. Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara butir 2, disebutkan Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disebut BPK, adalah Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kedudukan BPK merupakan badan pengawas tertinggi dalam hal keuangan negara, badan ini merupakan instansi pemeriksa keuangan secara yuridis konstitusional. Secara garis besar pemeriksaan BPK dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu:

1. Pemeriksaan yang dilakukan di kantor sendiri (*desk audit*)
2. Pemeriksaan yang dilakukan di tempat dokumen pemeriksaan berada atau pada obyek pemeriksaan (pemeriksaan setempat).<sup>1</sup>

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, menyatakan bahwa BPK adalah lembaga tinggi negara yang sederajat dengan lembaga tinggi negara lainnya dan badan ini merupakan badan yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah tetapi tidak berdiri di atas pemerintah, dimaksudkan agar independensi BPK sebagai lembaga tinggi negara terjamin, sehingga dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya secara obyektif. Dalam

---

<sup>1</sup> Suhardjono, 2004, *Pemeriksaan Perhitungan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*, Yayasan Cakra Bhakti Badan Pemeiksa Keuangan, Jakarta, hlm.37

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, tetap mempertahankan suatu prinsip universal yaitu bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan, membayar dan atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara, bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara.

Berbagai transaksi keuangan yang dilakukan pemerintah dalam hubungan dengan negara lain, atau internal dalam negara melibatkan transaksi dengan pemerintah daerah, perusahaan daerah, perusahaan swasta yang ada di daerah atau dengan badan pengelola dana masyarakat, dalam perkembangannya semakin meningkat. Sehingga menuntut pelaksanaan pengawasan yang lebih cermat dan teliti yang dilakukan oleh badan pengawas ekstern, dalam hal ini BPK terhadap pemerintah.

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pasal 1 butir (1) yang dimaksud pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan. Untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas dan keakuratan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara. Hal ini memberikan keleluasaan kepada BPK tentang kewenangan untuk melakukan pemeriksaan secara langsung terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau atas permintaan dari DPRD untuk dilakukan pemeriksaan, selanjutnya hasil pemeriksaan diberitahukan kepada DPRD.

Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan dalam waktu satu tahun sekali, dalam menjalankan tugas konstitusinya sebagai lembaga independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah tetapi tidak berdiri di atas pemerintah. Tetapi BPK dalam melaksanakan pemeriksaannya mengalami keterbatasan, karena anggaran pemeriksaan bukan dari APBD tetapi atas pembiayaan dari APBN yang telah disetujui oleh DPR. Pembatasan anggaran ini dimaksudkan sebagai langkah penghematan anggaran sekaligus lembaga ini terkurung dalam menjalankan tugas konstitusinya sebagai lembaga independen negara.

Pelaksanaan pemeriksian yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan DIY terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi DIY pada prinsipnya telah dilaksanakan secara rutin namun dalam pelaksanaannya masih dijumpai beberapa kendala yang dapat menghambat pelaksanaan pemeriksaan. Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pelaksanaan Pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di Bidang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat ditentukan permasalahannya adalah : “Bagaimana Pelaksanaan Pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di bidang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah?”.

### C. Tinjauan Pustaka

Dalam penjelasan pasal demi pasal Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, bahwa pemeriksaan yang dilakukan terhadap pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk antara lain pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (baik anggaran rutin atau anggaran pembangunan). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan anggaran perusahaan daerah serta anggaran perusahaan-perusahaan milik negara, hakekatnya seluruh kekayaan negara.

Masalah penting di daerah adalah mengenai keuangan daerah yang menjadi sumber hidupnya pemerintahan daerah, bahkan yang menjadi salah satu dasar dalam mempertimbangkan dibentuknya suatu wilayah negara menjadi daerah otonom. Daerah otonom tanpa didukung oleh kemampuan keuangan daerah yang memadai niscaya akan lemah. Keuangan daerah tersebut dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Menurut "Prof. Drs. Haw Widjaja, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan pemerintah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah".<sup>2</sup>

Pemberian otonomi kepada daerah bertujuan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi para penyelenggara pemerintah di daerah. Pemerintahan tersebut mempunyai tugas pokok yaitu pelayanan terhadap

---

<sup>2</sup> Haw Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.147

masyarakat, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah pada dasarnya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan urusan pemerintah pusat dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Di samping anggaran daerah dan anggaran pusat yang selama ini dikenal dengan anggaran sektoral yaitu anggaran wilayah yang harus ditanggung oleh APBN. Dalam pelaksanaan APBD supaya tidak terjadi penyimpangan harus ada pengawasan yang dilakukan oleh badan yang sifatnya independen yaitu BPK, dengan harapan anggaran daerah dapat dikontrol sehingga tidak terjadi penyimpangan.

Menurut Hidayat : pengawasan yaitu suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya dapat diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan tersebut, sehingga berdasarkan pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan memperbaikinya, untuk tercapainya wujud semula.<sup>3</sup>

Menurut H. Bohari : pengawasan intern dalam arti sempit adalah pengawasan yang dilakukan oleh pejabat yang mengawasi itu dengan aparat pengawas bernaung dalam suatu instansi atau pimpinan seseorang. Obyek pengawasan yang akan dilakukan mempunyai hubungan yang erat dari pekerjaan (*hirarki*) disebut pengawasan yang dilakukan dalam organisasi itu sendiri (*control intern*), maka pengawasan ini dapat diaplikasikan secara luas tidak hanya dilakukan dalam hubungan dinas secara langsung dari segi organisasi atau instansi, tetapi diartikan juga pengawasan yang masih dilakukan dalam tubuh eksekutif (pengawasan intern dalam arti luas).<sup>4</sup>

Menurut H. Bohari : pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit atau badan pengawas yang berada di luar instansi atau organisasi yang diawasi tersebut yang tidak mempunyai hubungan kedinasan dengan badan tersebut. Pengawasan ekstern ini dilakukan oleh BPK sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Pengawasan ekstern selain dilakukan BPK, juga dilakukan oleh badan negara yaitu Dewan Perwakilan

<sup>3</sup> Hidayat, 1999, *Sekilas Tentang Keuangan*, Rajawali, Jakarta, hlm. 24

<sup>4</sup> Bohari, 2000, *Pengawasan Keuangan Negara*, Rajawali, Jakarta, hlm. 32

Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tugasnya adalah melakukan pengawasan terhadap birokrasi pemerintah.<sup>5</sup>

Dalam melaksanakan tugas konstitusi pengawasan terhadap pelaksanaan APBD, Badan Pemeriksa Keuangan senantiasa melakukan hubungan dengan pemerintah daerah. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilakukan dalam hal pemeriksaan tanggung jawab keuangan daerah dengan memberikan saran dan rekomendasi guna meningkatkan kesempurnaan tanggung jawab keuangan daerah. Hubungan BPK dengan DPRD dilakukan dalam hal pemberitahuan hasil pemeriksaan BPK untuk dimanfaatkan dalam melaksanakan tugas pengawasan umum DPRD terhadap pemerintah daerah.<sup>6</sup>

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat perubahan mendasar dalam pengelolaan pertanggungjawaban keuangan negara. Perubahan mendasar mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah, dan pemerintah atau lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 31 ayat (1) menyatakan, Gubernur atau Bupati atau Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang tela diperiksa oleh Badan Pemeriksa

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 50

<sup>6</sup> Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, 1999, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*, Yayasan Cakra Bhakti Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, hlm. 99

Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah anggaran berakhir. Dalam Pasal 32 ayat (1), bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN atau APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 31 disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Ayat (2), standar akuntansi pemerintah sebagaimana dimaksud ayat (1) disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji peranan Badan Pemeriksa Keuangan dalam melaksanakan pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan peranan Badan Pemeriksa Keuangan dalam melaksanakan pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

##### **2. Bagi Pembangunan**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah dalam kaitannya dengan pelaksanaan pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

#### **a. Penelitian Kepustakaan (*library research*)**

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum atau data-data tertulis baik yang berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, makalah-makalah, jurnal-jurnal, yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

#### **b. Penelitian Lapangan (*field research*)**

Penelitian dilakukan dengan wawancara langsung dengan responden, mengamati langsung obyek penelitian untuk mendapatkan data yang sesuai dengan kebutuhan.

### **2. Alat Pengumpulan Data**

#### **a. Penelitian Kepustakaan**

Pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara studi dokumen terhadap bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku literatur dan karya ilmiah lainnya.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan DIY, Pemerintah Daerah Provinsi DIY dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DIY. Penelitian ini dilaksanakan dengan cara wawancara langsung dengan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan DIY, Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi DIY dan Pimpinan DPRD Provinsi DIY.

3. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut disusun secara sistematis dan logis, untuk memperoleh kejelasan mengenai pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta di bidang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

4. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.