

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEUANGAN NEGARA, PENGAWASAN, DAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

A. Tinjauan Umum Tentang Keuangan Negara

Sarana keuangan negara adalah salah satu instrumen pokok yang sangat penting dalam menggerakkan roda pemerintahan. Penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan tidak akan bisa dilaksanakan secara efektif tanpa didukung oleh sarana keuangan negara. Begitu pentingnya arti sarana keuangan negara menyebabkan penyelenggara negara perlu mengaturnya sejak dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aspek konstitusionalitas hingga dalam berbagai aturan operasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) maupun peraturan kebijaksanaan (*policy rule*). Maksud dari hal tersebut adalah pengaturan keuangan negara memerlukan desain hukum ketatanegaraan yang merupakan kedudukan konstitusional sekaligus merupakan desain hukum administrasi negara melalui pelaksanaan administratif dan perbendaharaan pada pengelolaan keuangan negara.

Dalam pelaksanaannya keuangan negara diatur oleh peraturan-peraturan yang berlaku sesuai dengan tempat dan kebutuhan atas keuangan negara tersebut. Biasanya keuangan negara ini dilaporkan dalam bentuk anggaran pendapatan dan

belanja. Bila dipusat disebut dengan anggaran pendapatan dan belanja negara atau APBN dan bila di daerah disebut dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah atau APBD. Anggaran tersebut dilaporkan dengan sistematis dan terperinci selama setahun sedari tanggal 1 januari sampai tanggal 31 desember, dengan kata lain laporan tersebut dilaporkan secara akumulatif pertahun. Hal ini akan dilaporkan pemerintah kepada DPR untuk dibahas serta untuk mengetahui kemana dan digunakan untuk apa keuangan negara tersebut selama setahun.

Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) peraturannya dibuat oleh pemerintah pusat, karena APBN adalah hasil akumulatif dari seluruh pemasukan dan pengeluaran negara, dari daerah, badan usaha domestik serta pendapatan dan pengeluaran luar negeri yang berkaitan dengan keuangan negara Indonesia. Maka APBN dalam pelaksanaannya juga harus sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah diatur.

Anggaran pendapaan dan belanja daerah (APBD) peraturannya diatur didalam peraturan daerah, segala perancangan keuangan yang terperinci pertahun dari tanggal 1 januari hingga 31 desember diserahkan kepada pemerintah daerah, dalam arti kata bahwa perancangan APBD diatur sepenuhnya oleh daerah sesuai dengan BAB IV Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 tahun 2003 Tentang keuangan negara yang menegaskan bahwasanya APBD disusun dan ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Kelanjutan dari teori-teori dan tinjauan umum mengenai keuangan negara akan dibahas lebih lanjut sebagai berikut :

1. Pengertian Keuangan Negara

Keuangan negara merupakan suatu istilah yang hingga saat ini masih menjadi perdebatan para ahli di Indonesia. Menurut Undang-Undang no 17 tahun 2003 Tentang keuangan negara, keuangan negara adalah hak dan kewajiban negara yang dapat di nilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Adapun beberapa pendapat ahli tentang keuangan negara sebagai berikut:

- a. Arifin P. Soeria Atmadja menyatakan bahwa keuangan negara adalah bersifat plastis, tergantung kepada sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan negara di sudut pemerintah pusat maka yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN, sedangkan dari sudut pandang pemerintah daerah adalah APBD, demikian juga seterusnya dengan perjan, PN-PN, maupun Perum atau dengan perkataan lain definisi keuangan negara dalam arti luas hanya meliputi APBN, APBD, keuangan negara pada perjan, perum, PN-PN dan sebagainya. Dan dalam arti sempit hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan bertanggungjawabkannya. Demikian pula bila keuangan negara ditinjau dari ruang lingkup pemeriksaan sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1973, maka pengertian keuangan negara menjadi lebih luas. Tetapi apabila keuangan negara tersebut ditinjau dari sudut pengurusan dan tanggung jawab

pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang 1945 (sebelum amandemen ketiga UUD 1945), maka pengertian keuangan negara tersebut adalah dalam arti sempit yaitu hanya APBN saja.¹

- b. H. Bohari mengatakan bahwa pengertian keuangan negara mempunyai arti yang berbeda tergantung pada sudut pandang mana kita melihatnya. Ketentuan dalam tambahan Lembaran Negara (TLN 1996) menyatakan: dengan keuangan negara tidak hanya dimaksud uang negara, tetapi seluruh kekayaan negara, termasuk didalamnya segala bagian harta milik kekayaan itu dan segala hak dan kewajiban yang timbul karenanya baik kekayaan itu berada dalam pengurusan pejabat-pejabat atau lembaga yang termasuk pemerintah umum maupun dalam penguasaan dan pengurusan bank-bank pemerintah, yayasan-yayasan pemerintah, dengan setatus hukum publik maupun perdata, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan dimana pemerintah mempunyai kepentingan khusus dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain maupun berdasarkan perjanjian dan penyertaan (partisipasi) pemerintah ataupun penunjukan dari pemerintah. Dari pengertian tersebut diatas dapat kita lihat luasnya arti keuangan negara ini; yaitu meliputi hak milik negara atau kekayaan negara, yang terdiri dari hak milik negara atau kekayaan negara,

¹ Gunawan Widjaja, 2002, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 9.

yang terdiri dari hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang apabila hak dan kewajiban tersebut dilaksanakan.²

- c. M. Ichwan mengatakan bahwa keuangan negara adalah sebuah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan diajalkan untuk masa mendatang yang lazimnya satu tahun mendatang.³
- d. Geodhart berpendapat 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.⁴ Dari pendapat Geodhart tersebut diatas maka harus memiliki unsur-unsur dalam keuangan negara, adapun unsur-unsurnya berupa :

- 1) Priodik
- 2) Pemerintahan sebagai pelaksana anggaran
- 3) Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan.

² Ibid.

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

⁴ Alfin Sulaiman, 2011, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 20.

4) Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

Pengertian keuangan negara pertama kali terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK), khususnya tercantum dalam penjelasan umum bukan pada Batang Tubuh UUPTPK. Pengertian keuangan negara menurut UUPTPK 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 lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara

Selanjutnya, Pasal 1 angka 1 UUKN diatur mengenai pengertian keuangan negara, pengertian keuangan negara yang dimaksud 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 serta berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UUKN memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas dan dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan. Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman.

Pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada penjelasan umum UUKN adalah sebagai berikut :⁵

- a. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

⁵ Penjelasan UU No.17 Tahun 2003.

- b. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi seluruh objek 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.
- c. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- d. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemikiran dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pada hakikatnya keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian keuangan negara dalam arti luas. Dalam hubungan dengan negara, keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Substansi keuangan negara dalam arti sempit berbeda dengan substansi keuangan negara dalam arti luas sehingga keduanya tidak boleh dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian, substansi keuangan negara dalam arti sempit hanya tertuju pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.

2. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

a. Pengertian dan ruang lingkup APBN

Pengertian umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau disingkat dengan APBN adalah rencana kerja yang diperhitungkan dengan keuangan yang disusun secara sistematis, yang mencakup rencana penerimaan dan rencana pengeluaran untuk satu tahun anggaran, yang disusun oleh pemerintah pusat dan telah disetujui oleh DPR. Penyusunan APBN merupakan manifestasi pelaksanaan kewajiban pemerintah sesuai dengan Pasal 23 Amademen Undang-Undang Dasar 1945.

APBN di negara-negara sedang berkembang merupakan sebuah alat untuk memobilisasi dana investasi dan bukannya sebagai alat untuk mencapai sasaran stabilitas jangka pendek. Oleh karena itu besarnya tabungan pemerintah pada satu tahun sering dianggap sebagai ukuran berhasilnya kebijakan fiskal.

Baik pengeluaran maupun penerimaan pemerintah pasti mempunyai pengaruh atas penerimaan nasional. Pengeluaran pemerintah dapat memperbesar pendapatan nasional (*expansionary*), tetapi penerimaan pemerintah dapat mengurangi pendapatan nasional (*contractionary*). Timbullah gagasan untuk dengan sengaja mengubah-ubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah guna mencapai kesetabilan ekonomi.

Rincian tentang penerimaan dan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya akan tampak dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Jadi melalui indikator APBN dapat dianalisis seberapa jauh peran pemerintah dalam kegiatan perekonomian nasional.

APBN sebagai sumber dana investasi berasal dari tabungan (*saving*). Sumber dana investasi swasta (perusahaan) berasal dari tabungan masyarakat yang terhimpun pada lembaga keuangan bank. Adapun sumber dana investasi pemerintah berasal dari tabungan pemerintah. Tabungan pemerintah terbentuk dari sisa penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin.

Dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana ditegaskan. Merujuk pasal 12 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, APBN dalam satu tahun anggaran meliputi :

- a) Hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih;
- b) Kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih;

- c) Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui rekening kas umum negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Tahun anggaran adalah periode pelaksanaan APBN selama 12 bulan. Sejak tahun 2000, Indonesia menggunakan tahun kalender sebagai tahun anggaran, yaitu dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

Sebelumnya, tahun anggaran dimulai 1 April sampai dengan 1 Maret tahun berikutnya. Penggunaan tahun kalender sebagai tahun anggaran ini kemudian dikukuhkan dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 11 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Sebagaimana ditegaskan dalam Bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai fungsi akuntabilitas, pengeluaran anggaran hendaknya dapat dipertanggungjawabkan dengan menunjukkan hasil (*result*) berupa *outcome* atau setidaknya *output* dari dibelanjakannya dana-dana publik tersebut. Sebagai alat manajemen, sistem penganggaran selanjutnya dapat membantu aktifitas berkelanjutan

untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi perogram pemerintah. Adapun sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Karena didasari adanya pengaruh-perngaruh penerimaan maupun pengeluaran pemerintah terhadap besarnya pendapatan nasional, maka timbul gagasan untuk dengan sengaja mengubah ubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah guna mencapai kesetabilan ekonomi. Teknik mengubah pengeluaran dan pengeluaran pemerintah inilah yang kita kenal dengan kebikjkan fiskal. Bagaimana pemerintah melakukan kebijakan fiskal tergantung pada kondisi (perkembangan) ekonomi dan tujuan yang ingin dicapai.⁶

3. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

a. Pengertian dan tinjauan umum APBD

Menurut Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan Negara dan pembangunan

⁶ Suminto, "Pengelolaan APBN dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara", Makalah sebagai bahan penyusunan *Budget in Brief* 2004.

nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 8 tentang Keuangan Negara, APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun dalam Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 7 tentang Dana Perimbangan. APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Pengertian APBD juga terdapat dalam PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 20 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menyebutkan bahwa APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Secara rinci ketiga hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

1) Pendapatan daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang yang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

2) Belanja daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak diperoleh kembali pembayarannya oleh daerah.

3) Pembiayaan daerah

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Selain pengertian APBD secara yudisial di atas, beberapa orang mengeluarkan pendapatnya masing-masing tentang pengertian APBD. Halim, dkk mengatakan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.⁷ Sedangkan Badrudin dalam Bukunya *Ekonomika*

⁷ Abdul Halim dkk, 2012, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah (Edisi 4)*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, hlm. 10.

Otonomi daerah berpendapat bahwa: “APBD adalah suatu rencana kerja pemerintah daerah yang mencakup seluruh pendapatan atau penerimaan dan belanja atau pengeluaran pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka mencapai sasaran pembangunan dalam kurun waktu satu tahun yang dinyatakan dalam satuan uang dan disetujui oleh DPRD dalam peraturan perundangan yang disebut Peraturan Daerah.”⁸ Halim menyatakan bahwa suatu anggaran daerah, termasuk APBD, memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
- 2) Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya beban sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
- 3) Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
- 4) Periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun.⁹

Berdasarkan beberapa pengertian APBD yang telah disebutkan diatas, dapat disimpulkan bahwa APBD adalah suatu rencana kerja tahunan pemerintah daerah dalam satuan uang yang disusun berdasarkan intruksi materi dalam negeri serta berbagai pertimbangan lainnya dimana dibahas

⁸ Badrudin dan Rudy, 2012, *Ekonomika Otonomi Daerah*, penerbit UPP STIM YKPN, Yogyakarta, hlm. 97.

⁹ Ibid, hlm. 22.

dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam peraturan daerah, mencakup seluruh pendapatan atau penerimaan dan belanja atau pengeluaran pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten dan kota dalam rangka mencapai sasaran pembangunan yang merata tiap daerah.

b. Arti penting APBD

APBD yang merupakan program kerja suatu daerah sangat penting dirumuskan karena APBD dapat menjadi acuan kerja Pemda dalam satu tahun anggaran. Menurut Mardiasmo Anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan, yaitu:

- 1) Anggaran merupakan alat terpenting bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
- 2) Anggaran dibutuhkan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*) dan *trade-offs*.
- 3) Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran

publik merupakan instrument pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga- lembaga publik yang ada.¹⁰

Mardiasmo mengatakan bahwa Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Lanjutnya, Anggaran Daerah juga digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran dimasa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar evaluasi kinerja, alat bantu untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.¹¹

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa APBD yang merupakan anggaran sektor publik penting karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas, sehingga APBD menjadi suatu acuan kerja pemerintah daerah dalam rangka pembangunan daerah dan merupakan suatu bentuk pertanggung jawaban pemerintah daerah kepada rakyat.

¹⁰ Mardiasmo, 2004, Akuntansi Sektor Publik, Penerbit Andi, Yogyakarta, hal. 121.

¹¹ Mardiasmo, 2013, Perpajakan Edisi Revisi, penerbit Andi, Yogyakarta, hal. 103.

c. Prinsip – prinsip APBD

Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai subsistem pemerintah Negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat, sehingga sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat.¹² Berarti APBD merupakan salah satu alat yang memegang peran penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian maka APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Badrudin mengatakan bahwa untuk mengukur penyelenggaraan pemerintah yang *good governance* maka pemerintah harus mampu memenuhi prinsip dasar atau asas-asas pengelolaan keuangan daerah, yaitu :

1) Transparansi

Transparansi mengisyaratkan adanya keterbukaannya pemerintah (birokrasi) didalam proses pembuatan kebijakan tentang APBD sehingga publik dan DPRD dapat mengetahui,

¹² Djaenuri Aries, 2012, Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah, penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 42.

mengkaji, dan memberikan masukan serta mengawasi pelaksanaan kebijakan publik yang berkaitan dengan APBD didalam perumusan kebijakan pengelolaan APBD.

2) Efisien

Efisien dalam pengelolaan APBD didasarkan pada suatu pemikiran bahwa setiap pengeluaran anggaran daerah harus diupayakan seefisien mungkin guna menghasilkan output yang memadai. Penghematan anggaran yang sangat diperlukan dalam rangka mencapai efisiensi. Berdasarkan segi pendapatan/penerimaan, efisiensi berarti dalam upaya memperoleh setiap pendapatan daerah/beban biaya yang dikeluarkan harus lebih kecil dibandingkan dengan hasil penerimaannya.

3) Efektif

Efektif dalam proses pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan APBD berarti anggaran harus tepat sasaran. Pemikiran lama dengan mengabaikan apakah sasaran yang akan dicapai dari anggaran, belanja tepat atau tidak karena yang penting realisasi anggaran sesuai rencana dan habis terpakai harus diganti dengan pemikiran baru yang menggunakan pendekatan anggaran berbasis kinerja yang berorientasi pada hasil. Berdasarkan segi pengeluaran/belanja, efektif artinya segala jenis pengeluaran

dalam APBD harus mampu menghasilkan manfaat langsung dan tepat sasaran sesuai yang direncanakan dalam APBD.

4) Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam pengelolaan APBD dituntut adanya pertanggung jawaban secara institusional kepada DPRD karena DPRD-lah yang menilai apakah kinerja pemerintah dalam mengelola APBD baik atau buruk dengan menggunakan kriteria yang sesuai. Pertanggung jawaban publik merupakan keharusan dalam upaya perwujudan good governance. Akuntabilitas dalam pengelolaan APBD harus bersifat komprehensif yang mencakup aspek kebijakan dalam penggunaan anggaran.

5) Partisipasif

Partisipasif berarti dalam pengelolaan APBD harus melibatkan peran serta publik secara langsung maupun tidak langsung yang dijamin dalam bentuk kritikan yang konstruktif terhadap cara-cara pengelolaan APBD yang benar. Disamping itu, kebijakan pembangunan dalam APBD juga harus mengkomodasikan aspirasi publik dan mengikutsertakan masyarakat secara langsung dalam bentuk keterlibatan publik dalam membangun daerah melalui proyek-proyek pembangunan dalam APBD.¹³

¹³ Ibid, hlm. 76

d. Fungsi APBD

Menurut Mardiasmo APBD mempunyai beberapa fungsi utama, yaitu:

1) Sebagai alat perencanaan

APBD dibuat oleh Pemda untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan, biaya yang dibutuhkan, serta hasil yang diperoleh dari belanja yang dilakukan pemerintah. Hal ini berarti dalam APBD, setidaknya-tidaknya tergambar tiga komponen utama yaitu :

- a) Tindakan atau kegiatan yang akan dilakukan,
- b) Biaya yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan tersebut,
- c) Hasil yang akan diperoleh dari suatu kegiatan tersebut.

2) Sebagai alat pengendalian

APBD dapat memberikan detail atas pendapatan yang diperoleh Pemda serta pengeluaran (belanja) yang dilakukan Pemda. Dengan demikian, maka APBD dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Dengan demikian setiap kegiatan atau program dalam APBD, hanya jelas sumber pembiayaannya, misal berapa dana bersumber dari PAD, dan berapa besar dari DAU, atau mana kegiatan yang dilakukan dengan biaya dari PAD murni dan mana dari DAU murni.

3) Sebagai alat kebijakan fiskal

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal digunakan untuk menstabilkan dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Dengan mempergunakan APBD. Pemda dapat melakukan prediksi-prediksi

serta estimasi ekonomi. Kegiatan-kegiatan atau program dalam APBD harus juga dipertimbangkan sebagai suatu estimasi atau prediksi perkembangan ekonomi daerah yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

4) Sebagai alat politik

APBD adalah *political tool* yang berfungsi sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.

5) Sebagai alat koordinasi dan komunikasi

APBD merupakan alat koordinasi antar bagian dalam sistem kerja pemerintah. APBD yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inskonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkaran eksekutif. Dalam hal ini APBD berfungsi sebagai alat publik dalam bentuk penerapan dan aktualisasi komitmen eksekutif dan legislatif sebagaimana diikrarkan dalam bentuk visi dan misinya pada saat kampanye.

6) Sebagai alat penilaian kinerja

APBD merupakan komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai

berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran.

7) Sebagai alat motivasi

APBD dapat digunakan sebagai alat memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien, dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang lebih ditetapkan.¹⁴

B. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah sebuah tindakan yang penting dalam berbagai aspek, terutama pada manajemen dan pengelolaan keuangan, dalam arti kata setiap kegiatan yang akan dilakukan haruslah disertai dengan pengawasan agar kegiatan tersebut dapat berjalan sesuai dengan rencana yang diharapkan. Rencana yang matang selalu memiliki tujuan yang jelas dan telah dilakukan observasi dan pemantauan terlebih dahulu guna memaksimalkan hasil sesuai dengan yang diharapkan, maka dalam pelaksanaan kegiatan tersebut diperlukan pengawasan agar kegiatan tersebut dapat terpantau dengan detail apakah telah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak. Pengawasan juga termasuk dalam pengendalian yang berarti mengarahkan atau memperbaiki

¹⁴ Ibid, hlm. 122.

kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar atau menyesuaikan kembali kepada rencana awal yang telah digagas.

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia memiliki kata dasar “awas”, kata awas berarti mampu mengetahui sesuatu dengan cermat dan seksama. Pengawasan tidak lain hanya untuk meneruskan atau melaporkan kenyataan yang sebenarnya (secara cermat dan keksama) dari apa yang diawasi tersebut. Terkait dengan kegiatan maka maksud kata awas tersebut adalah mampu mengetahui, melanjutkan, dan melaporkan seluruh dinamika kegiatan sesuai dengan keadaan sebenarnya yang ada dilapangan.

Pengawasan pada kalangan ahli memiliki berbagai penafsiran namun tetap memiliki satu benang merah yang dapat tarik kesimpulan yang sama, seperti :

- a. Ir. Sujamto mendefinisikan pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sudah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.¹⁵
- b. Manullang berpendapat bahwa pengawasan adalah sebuah proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan

¹⁵ Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 19.

mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.¹⁶

- c. Henry Fayol menerangkan bahwa pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegahnya terulang kembali.¹⁷
- d. Soekarno K menyebutkan bahwa pengawasan adalah satu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.¹⁸
- e. Sarwoto memberikan pendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.¹⁹
- f. Siagian mendefinisikan pengawasan adalah sebuah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.²⁰

¹⁶ Manullang, 1977, *Dasar-Dasar Management*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 136.

¹⁷ Victor Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 20-21.

¹⁸ Soekarno K, 1968, *Dasar-Dasar Manajemen*, Penerbit Miswar, Jakarta, hlm. 107.

¹⁹ Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi Dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 93.

²⁰ Sondang P Siagian, 1982, *Administrasi Pembangunan*, Penerbit Gunung Agung, Jakarta, hlm 73.

Sebagaimana definisi yang dikemukakan diatas, maka apabila dikaitkan dengan pengelolaan keuangan negara pengertian pengawasan yaitu suatu tindakan menilai (menguji) apakah suatu pengelolaan keuangan telah dilaksanakan dengan rencana yang digariskan, atau dapat juga dikatakan bahwa pengawasan merupakan tindakan membandingkan antara harapan dengan kenyataan. Sebab perencanaan yang baik tanpa disertai dengan pengawasan, maka perencanaan tersebut tidak akan menghasilkan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Jadi pengawasan pada hakekatnya memberikan petunjuk bagi para pelaksana untuk selalu bertindak sesuai dengan yang telah digariskan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan kegiatan tersebut. Sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil satu tindakan untuk memperbaikinya, demi tercapainya wujud semula seperti yang telah direncanakan sebelumnya.

2. Fungsi pengawasan

Fungsi pengawasan pada dasarnya adalah untuk menilai, sebagaimana yang dimaksud oleh para ahli peran yang paling terpenting untuk kesuksesan dalam sebuah perencanaan harus disertai dengan pengawasan. Penilaian yang dimaksud seperti menilai sudah sejauh apa pelaksanaan kegiatan tersebut dilakukan, seberapa efektif kegiatan tersebut, serta masih banyak lagi lainnya.

Adapun beberapa ahli yang berpendapat mengenai fungsi pengawasan adalah sebagai berikut :

- a. Harold kootz yang dikutip oleh Sukarna, bahwa fungsi pengawasan manajemen ada 5 (lima) yaitu *planning* (perencanaan), *organizing* (organisasi), *staffing* (penyusunan personalia), *actuating* (penggerakan), dan *controlling* (pengawasan).²¹
- b. Menurut G.R. Terry Fungsi pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai, yaitu standart apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bila mana perlu melakukan perbaikanperbaikan sehingga sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standard.²²
- c. Manullang mengartikan fungsi pengawasan ialah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.²³
- d. Drs. M.H. Saragih, fungsi pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki. Rencana yang

²¹ Sukarna, 1992, *Dasar-Dasar Manajemen*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 6.

²² Ibid hlm. 360

²³ Manullang, 1988, *Dasar-Dasar Manajemen*, Medan, Ghalia Indonesia, hlm. 88.

beratpun gagal sama sekali bilamana manajer tidak melakukan pengawasan.²⁴

Fungsi pengawasan itu sendiri adalah suatu fungsi dimana tindakan atau proses kegiatan itu dilakukan untuk mengetahui hasil pelaksanaan kesalahan, kegagalan, untuk kemudian dilakukan perbaikan dan menjaga agar pelaksanaan berbeda dengan rencana yang ditetapkan. Namun sebaliknya, sebaik apapun rencana yang telah ditetapkan, juga tetap memerlukan pengawasan. Oleh sebab itu diantara perencanaan dan pengawasan mempunyai hubungan sangat erat, diibaratkan seperti kedua sisi mata uang yang sama, dan semua fungsi-fungsi dari manajemen mempunyai hubungan yang saling terkait. Pengawasan membantu penilaian apakah perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, pengarahan dan pengawasan.²⁵

Pelaksanaan pengawasan juga memerlukan adanya sebuah standart (alat ukur) guna mengetahui sejauh mana kegiatan atau aktivitas itu terlaksana dan pengawasan merupakan tindakan perbaikan dalam pelaksanaan kerja, agar kegiatan tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, petunjuk-petunjuk dan instruksi-instruksi sehingga tujuan yang telah ditentukan dapat tercapai.

²⁴ M. H. Saragih, 1982, *Azas-Azas Organisasi dan Manajemen*, Bandung, Tarsito, hlm. 88.

²⁵ Djati Julitrasi, 1988, *Manajemen suatu Pengantar*, Yogyakarta, BPFE, hlm. 101.

Pengertian dari fungsi pengawasan dapat diartikan juga sebagai suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas dan pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggung jawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan.²⁶ Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai tujuan yang disandangnya, mengenai hal ini Soewarno Handayaniingrat menyatakan 4 hal yang terkait dengan fungsi pengawasan yaitu :²⁷

- a. Mempertebal rasa tanggungjawab terhadap pejabat yang diserahi tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya.
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelalaian dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.
- d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan.

Fungsi pengawasan yang telah dikemukakan Soewarno handayaniingrat diatas adalah fungsi yang dapat menimbulkan rasa tanggungjawab yang besar

²⁶ Nurmayani, S.H., M.H., 2009, *Hukum Administrasi Daerah, Bandar Lampung*, Universitas Lampung. hlm. 8.

²⁷ Soewarno Handayaniingrat, 1981, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Jakarta, Bumi Aksara. hlm. 145.

kepada tiap pegawai dalam melaksanakan tugas yang akan dilakukan. Apabila tiap pegawai telah merasakan memiliki tanggungjawab atas setiap tugas tersebut maka dengan begitu dalam pelaksanaan kegiatan akan tercipta kondisi yang baik dan kondusif sehingga tugas yang dilaksanakan tiap pegawai pun akan dilaksanakannya dengan baik, cermat, sesuai dengan intruksi atau rencana, serta meminimalisir kesalahan yang mungkin akan terjadi.

3. Pengawasan Keuangan Negara

Pengawasan keuangan negara bila dilihat dan dikaitkan dengan penjelasan diatas mengenai pengawasan secara umum dan fungsi pengawasan maka dapat ditasirkan sebagai sebuah kegiatan yang berkaitan dengan anggaran negara, yang dimana pengawasannya adalah sebagai kegiatan yang menjamin agar seluruh pengumpulan penerimaan-penerimaan negara, dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan dalam anggaran.

Pengawasan keuangan negara sebagian besar berkaitan dengan pengawasan anggaran, namun pengawasan keuangan negara sesungguhnya merupakan bagian integral dari pengurusan keuangan negara secara keseluruhan. Oleh karena itu bila dikaitkan dengan daur anggaran, maka pengawasan keuangan negara meliputi tahap penyusunannya, tahap pelaksanaannya, maupun tahap pertanggungjawabannya. Dengan kata lain

pengawasan keuangan negara sudah harus dimulai sejak tahap penyusunannya dan baru berakhir pada tahap pertanggungjawabannya. Pengawasan keuangan sendiri memiliki beberapa aspek dalam kajiannya, tergantung dari objek, sifat, dan ruang lingkup pengawasannya. Selanjutnya akan dibahas lebih lanjut ;

a. Pengawasan berdasarkan obyeknya.

Pengawasan negara/daerah bukan saja diutamakan dari segi pengeluaran, tetapi juga dari segi penerimaan. Pengawasan berdasarkan obyek dibedakan dalam dua hal, yakni :

1) Pengawasan terhadap penerimaan negara/daerah.

Pengawasan terhadap penerimaan negara meliputi :

a) Pengawasan terhadap penerimaan pajak.

Dalam hal ini diutamakan kepada pengawasan represif. Pengawasan penerimaan pajak dilakukan oleh fiskus (kantor inspeksi pajak) dan atasan fiskus terhadap wajib pajak atau wajib pungut sesuai dengan undang-undang perpajakan. Pengawasan ini dilakukan dengan meneliti terhadap semua setoran wajib pajak, baik dari setoran wajib pajak perseorangan ataupun setoran wajib pajak badan yang telah disetorkan pada kas negara. Pengawasan tersebut berupa menelaah jumlah-jumlah yang telah disetorkan oleh wajib pajak/wajib pungut apakah jumlah-jumlah tersebut sesuai

dengan kewajiban yang harus dilunasinya. Seandainya jumlah yang telah disetorkan oleh wajib pajak/wajib pungut tersebut tidak sesuai dengan jumlah-jumlah yang seharusnya dibayar maka fiskus akan mengirimkan surat teguran dengan disertai sanksi dan denda, jika pada batas waktu yang ditentukan tidak dipenuhi oleh wajib pajak/wajib pungut.

Pengawasan yang dilakukan kantor wilayah Direktorat Jendral Pajak, membawahi beberapakantor inspeksi pajak. Pengawasan dilakukan dengan meneliti jumlah secara menyeluruh yang harus masuk pada kas negara dengan realisasi yang ada. Jika jumlah tersebut dibawah kuantitas yang ada maka akan dilakukan teguran. Untuk itu penelitian mengenai perencanaan maupun realisasinya sangat diperlukan.

b) Pengawasan terhadap penerimaan non pajak (non tax)

Penerimaan non tax yang termasuk adalah seperti uang legalisasi denda-denda dan lain-lain pungutan yang sah. Dilakukan oleh ordonator secara langsung terhadap instansi atau bendaharawan penyeter tetap yang mengurus sendiri administrasi penerimaannya. Penyetoran biasanya dilakukan sekali dalam sebulan ke kantor kas negara pada Bank Indonesia.

Bendaharawan penerima/penyetor berkala selambat lambatnya pada tanggal 10 tiap bulan menyampaikan pertanggungjawaban kepada departemen/lembaga masing-masing tentang penerimaan anggawan dalam bulan sebelumnya yang menjadi tanggungjawabnya. Dan tembusannya akan disampaikan kepada Inspektorat Jendral Departemen yang bersangkutan serta Kantor Wilayah Direktorat Jendral Anggaran setempat.

Pengawasan terhadap penerimaan non tax dilakukan oleh Kantor Perbendaharaan Negara (KPN) terhadap jumlah-jumlah setoran yang telah diterima oleh bendaharawan khusus. Pengawasan ini dilakukan melalui kartu pengawasan bendaharawan penyetor tetap untuk masing-masing departemen/lembaga negara yang menguasai suatu jenis penerimaan non tax. Apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan tidak diadakan penyetoran kekas negara, maka akan diadakan peneguran karena bendaharawan penyetor tetap ini harus melakukan setorannya walaupun dengan setoran nihil.

2) Pengawasan terhadap pengeluaran negara/daerah

Pengawasan dapat dilakukan pada waktu, sedang, atau sesudah oprasional dan pengawasan pada waktu sebelum dilakukan pengeluaran, yaitu terdiri atas :

- a) pengawasan pada waktu perencanaan pengeluaran, yakni melalui perencanaan/pengusulan sampai menjadi DIP dan DIK.
- b) Pengawasan pada waktu akan melakukan pengeluaran, yaitu oleh ordinator terhadap tagihan melalui SPPR/SPPP dan penelitian terhadap SPMU.
- c) Pengawasan pada waktu akan dilakukannya pembayaran dimana bendaharawan harus mendapatkan pengesahan terlebih dahulu dari kepala kantor atau atasannya langsung.
- d) Pengawasan pada waktu setelah terjadi pengeluaran, yaitu kepala kantor/atasan langsung harus memeriksa tanda bukti pengeluaran dan melegalisasi SPJ yang akan dikirimkan kepada ordinator.
- e) Pengawasan yang dilakukan oleh ordinator/otorisator dalam hal ini oleh biro keuangan c.q. bagian pembukuan dan verifikasi departemen terhadap SPJ.

f) Pengawasan BPK terhadap SPJ yang telah diperiksa oleh ordonator/bagian anggaran. Pengawasan ini adalah pengawasan terakhir bendaharawan.²⁸

Pengawasan terhadap pengeluaran negara/daerah pada umumnya dapat ditinjau dari beberapa hal yakni *wetmatigheid*, *rechmatigheid*, dan *doelmatigheid* dari pelaksanaan APBN/APBD.²⁹

Pengawasan *wetmatigheid* adalah pengawasan yang menitikberatkan apakah pelaksanaan APBD/APBN telah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan yang menitikberatkan kepada *rechmatigheid* yang dimaksud adalah pengawasan yang meletakkan segi operasional anggaran pada hukum yang berlaku, yakni dengan jalan menguji kepada dasar hukum setiap pelaksanaan APBD/APBN.

Dalam melaksanakan pengawasan yang menitikberatkan kepada *doelmatigheid* adalah pengujian terhadap efektifitas, efisiensi penggunaan dana, dan hal-hal lain yang berhubungan dengan dukungan keserasian pelaksanaan operasional anggaran.

b. Pengawasan menurut sifatnya

²⁸ Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M. Hum., 2009, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Grasindo, hlm. 135.

²⁹ Arifin P. Soeria Atmaja, 1986, *Mekanisme pertanggung jawaban keuangan negara*, Gramedia, Jakarta, hlm. 81.

1) Pengawasan preventif

Pengawasan yang dilakukan sebelum tindakan dalam pelaksanaan kegiatan itu dilakukan atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan. Apabila diketahui bahwa satu tindakan yang akan dilakukan tersebut ternyata tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka tindakan tersebut tidak boleh dilakukan. Pengawasan tersebut dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan ini biasanya berbentuk prosedur-prosedur yang harus ditempuh dalam pelaksanaan kegiatan. prosedur-prosedur ini sudah diletakkan dalam berbagai undang-undang, perpu, peraturan pemerintah, peraturan presiden, ataupun juga peraturan daerah.

Dengan ditempuhnya prosedur yang telah ditetapkan berarti pengawasan preventif telah dijalankan. Pengawasan preventif ini bertujuan untuk :

- a) Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan.
- b) Memberikan pedoman agar dapat terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efektif dan efisien.
- c) Menentukan saran dan tujuan yang akan dicapai

d) Menentukan kewenangan dan tanggungjawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.

2) Pengawasan Represif

Pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen Surat Pertanggung Jawab (SPJ) bendaharawan. Pengawasan ini dilakukan setelah satu tindakan dilakukan dengan membandingkan dengan apa yang telah terjadi. Pengawasan represif dimaksudkan untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah dilakukan itu telah mengikuti kebijaksanaan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Pengawasan ini dapat dilakukan dalam bentuk pengawasan dari jauh dan pengawasan dari dekat. Pengawasan dari jauh/represif pasif. Adalah pengawasan yang dilakukan dengan pengujian dan penelitian terhadap surat-surat pertanggung jawab (SPJ) bendaharawan beserta bukti –bukti pendukungnya mengenai penerimaan dan pengeluaran yang dilampirkan. Apabila selama SPJ terdapat kekeliruan, maka akan dilakukan teguran untuk memperbaiki dokumen-dokumen SPJ dan pemberitahuan agar SPJ atau isi laporan diadakan perubahan. Pengawasan ini bersifat pasif karena tidak berhubungan langsung langsung dengan obyek yang diperiksa. Pengawasan dalam bentuk ini mengandung kelemahan-

kelemahan karena pada umumnya hanya ditinjau hanya dari segi formilnya saja, sedangkan dari segi materilnya sulit sekali untuk dilakukan penelitian. Untuk itu perlu diadakan pengawasan dari dekat.

Pengawasan dari dekat atau represif aktif, adalah pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan atau tempat penyelenggaraan dilakukan tidak hanya terhadap bukti-bukti pengeluaran, akan tetapi dilanjutkan terhadap kebenaran bukti-bukti tersebut. Untuk mengetahui realisasi keuangan, dapat dilakukan dengan mencocokkan saldo kas menurut administrasi dan jumlah saldo kas yang sebenarnya.

Pengawasan ini dapat dilaksanakan secara inspeksi, tanpa adanya pemberitahuan terlebih dahulu secara mendadak atau dapat disebut dengan inspeksi dadakan (sidak), dan dapat juga pengawasan dengan melihat sendiri keadaan yang sebenarnya dari obyek yang akan atau yang sedang diperiksa.

Pengawasan dari dekat dapat diwujudkan dalam bentuk pemeriksaan kebenaran formil dan kebenaran materil. Pemeriksaan kebenaran formil adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan meneliti alat-alat bukti saja, misalnya transaksi-transaksi yang mengakibatkan pembayaran. Yang diperiksa disini adalah apakah transaksi tersebut memiliki surat

order atau perintah kerja dan lainnya. Pemeriksaan materil adalah pemeriksaan mengenai maksud dan tujuan pengeluaran tujuan anggaran sesuai dengan prinsip-prinsip pengeluaran anggaran. Dalam pemeriksaan ini yang diperiksa adalah apakah pengeluaran-pengeluaran tersebut memenuhi prinsip-prinsip ekonomi sehingga pengeluaran-pengeluaran yang tidak perlu yang dapat menimbulkan pemborosan dapat dicegah. Perlu diperhatikan lebih lanjut apakah pembelian-pembelian dilaksanakan dengan harga terendah dan benar-benar diperlukan dan serasi.

c. Pengawasan Menurut Ruang Lingkup

1) Pengawasan Intren

Pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris atau seteruktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Biasanya dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkis.

Pengawasan ini terdiri dari :

- a) Pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin atau atasan langsung baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah yang sering disebut juga dengan pengawasan melekat. Pengawasan melekat atau *built in control* merupakan pengawasan yang diwujutkan dalam berbagai upaya yang

terjalin dalam tatalaksana kegiatan yang dilakukan organisasi. Pengawasan ini secara keseluruhan menyatu dengan sistem manajemen dalam suatu organisasi. Pola pengawasan atasan langsung ini berlaku dan diterapkan karena adanya jabatan struktural yang melekat pada diri yang bersangkutan sehingga mewajibkan kepadanya untuk melakukan pengawasan atas kegiatan yang berlangsung. Pengawasan melekat telah diatur secara khusus dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Pengawasan Melekat. Pengawasan melekat dapat dilakukan antara lain melalui pengawasan atasan langsung terhadap kegiatan yang dilaksanakan oleh unit kerja yang berada dibawahnya. Didalam Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1983 pada pasal 3 ayat 2 ditegaskan sarana pengawasan melekat adalah melalui:

- (1) Penggarisan struktur organisasi yang jelas.
- (2) Perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis.
- (3) Perencanaan kerja yang lengkap dan jelas.
- (4) Prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan.

(5) Pendataan dan pelaporan hasil kerja bagi pengambilan keputusan dan penyusunan pertanggungjawaban.

(6) Mutu personil yang memadai dengan pembinaan yang terus menerus.

b) Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau aparat pengawasan yang dibentuk atau ditunjuk khusus untuk melaksanakan fungsi pengawasan secara independen terhadap obyek yang diawasi.

Pengawasan fungsional tersebut dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang memiliki tugas dan fungsi melakukan pengawasan fungsional melalui audit, investigasi serta penilaian untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan fungsional dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga/badan/unit yang ada didalam tubuh pemerintah (Pengawas Intern Pemerintah), yang memiliki tugas dan fungsi melakukan pengawasan fungsional adalah Aparat Pengawasan Intren Pemerintah (APIP), yang terdiri dari:

- (1) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
- (2) Inspektorat Jendral Departemen
- (3) Inspektorat Utama / Inspektorat Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND)/Kementerian.
- (4) Lembaga Pengawasan Daerah atau Bawasda Provinsi, Kabupaten dan atau Kota.

2) Pengawasan Ekstren

Pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga secara organisatoris atau struktural berada diluar pemerintah (dalam arti eksekutif). Diantaranya adalah pengawasan oleh BPK. Ia tidak mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada presiden tetpi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pengawasan berikutnya adalah pengawasan ekstren yang dilakukan oleh DPR yang dilakukan dalam mendengarkan pendapat atau *hearing* dimana DPR dapat menanyakan apa saja tentang kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah. Pasal 20 A ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPR adalah mengawasi eksekutif dalam pelaksanaan undang-undang antara lain berupa pengawasan pelaksanaan anggaran serta pengelolaan keuangan dan kebijakan pemerintah. Unntuk pengawasan di daerah,

pengawasan dilakukan oleh DPRD sesuai tugas, wewenang dan haknya menurut ketentuan umum pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pengawasan Legislatif bidang keuangan lebih bersifat politis keuangan, pengawasan teknis administratif dilakukan oleh BPK yang kemudian hasil pemeriksaan diserahkan kepada DPR/DPRD/DPD menjadi bahan pertimbangan DPR dalam pengawasan sesuai dengan ketentuan pasal 23 E UUD 1945.

Selanjutnya pengawasan masyarakat. Menurut pasal 1 angka 12 PP No. 20 Tahun 2001 pengawasan masyarakat merupakan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat antara lain dalam bentuk pemantauan dan evaluasi yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat, lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi non pemerintah, serta pengaduan dan pemberian informasi baik secara langsung maupun melalui media masa atau opini publik mengenai pelayanan terhadap masyarakat dan penyelenggaraan pemerintah sesuai dengan tata cara yang ditetapkan dalam perundang-undangan. Melihat dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai pasal 16 kepres RI No. 74 tahun 2001 pengawasan masyarakat dapat dilakukan melalui :

- (a) Pemberian adanya informasi indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme. Di lingkungan Pemerintah Daerah maupun DPRD.
- (b) Penyampaian pendapat dan saran mengenai perbaikan dan penyempurnaan baik preventif maupun represif atas masalah yang disampaikan.

Pengawasan masyarakat ini disampaikan kepada pejabat yang berwenang atau yang terkait dan masyarakat berhak memperoleh informasi atas perkembangan penyelesaian masalah yang diadakan kepada pejabat yang berwenang.

C. Tinjauan Umum Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945 menetapkan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang hasil pemeriksaan tersebut nantikanya akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.³⁰

Berdasarkan amanat UUD tahun 1945 tersebut telah dikeluarkan Surat Penetapan Pemerintah No. 11/OEM tanggal 28 Desember 1946 tentang

³⁰ <http://www.bpk.go.id/page/sejarah> jam: 16.34 WIB.

pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan, pada tanggal 1 Januari 1947 yang berkedudukan sementara di kota Magelang. Pada waktu itu Badan Pemeriksa Keuangannya memiliki 9 orang pegawai dan sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan pertama adalah R. Soerasno. Untuk memulai tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan dengan suratnya tanggal 12 April 1947 No.94-1 telah mengumumkan kepada semua instansi di Wilayah Republik Indonesia mengenai tugas dan kewajibannya dalam memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara, untuk sementara masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang dulu berlaku bagi pelaksanaan tugas Algemene Rekenkamer (Badan Pemeriksa Keuangan Hindia Belanda), yaitu ICW dan IAR.

Dalam Penetapan Pemerintah No.6/1948 tanggal 6 Nopember 1948 tempat kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dipindahkan dari Magelang ke Yogyakarta. Negara Republik Indonesia yang ibukotanya di Yogyakarta tetap mempunyai Badan Pemeriksa Keuangan sesuai pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945; Ketuanya diwakili oleh R. Kasirman yang diangkat berdasarkan SK Presiden RI tanggal 31 Januari 1950 No.13/A/1950 terhitung mulai 1 Agustus 1949.

Dengan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia Serikat (RIS) berdasarkan Piagam Konstitusi RIS tanggal 14 Desember 1949, maka dibentuk Dewan Pengawas Keuangan (berkedudukan di Bogor) yang merupakan salah satu alat perlengkapan negara RIS, sebagai Ketua diangkat R. Soerasno mulai tanggal 31 Desember 1949, yang sebelumnya menjabat sebagai Ketua Badan

Pemeriksa Keuangan di Yogyakarta. Dewan Pengawas Keuangan RIS berkantor di Bogor menempati bekas kantor Algemene Rekenkamer pada masa pemerintah Netherland Indies Civil Administration (NICA).

Dengan kembalinya bentuk Negara menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950, maka Dewan Pengawas Keuangan RIS yang berada di Bogor sejak tanggal 1 Oktober 1950 digabung dengan Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan UUDS 1950 dan berkedudukan di Bogor menempati bekas kantor Dewan Pengawas Keuangan RIS. Personalia Dewan Pengawas Keuangan RIS diambil dari unsur Badan Pemeriksa Keuangan di Yogyakarta dan dari Algemene Rekenkamer di Bogor.

Pada Tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden RI yang menyatakan berlakunya kembali UUD Tahun 1945. Dengan demikian Dewan Pengawas Keuangan berdasarkan UUD 1950 kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Pasal 23 (5) UUD Tahun 1945.

Meskipun Badan Pemeriksa Keuangan berubah-ubah menjadi Dewan Pengawas Keuangan RIS berdasarkan konstitusi RIS Dewan Pengawas Keuangan RI (UUDS 1950), kemudian kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan UUD Tahun 1945, namun landasan pelaksanaan kegiatannya masih tetap menggunakan ICW dan IAR.

Dalam amanat-amanat Presiden yaitu Deklarasi Ekonomi dan Ambeg Parama Arta, dan di dalam Ketetapan MPRS No. 11/MPRS/1960 serta resolusi MPRS No. 1/Res/MPRS/1963 telah dikemukakan keinginan-keinginan untuk

menyempurnakan Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga dapat menjadi alat kontrol yang efektif. Untuk mencapai tujuan itu maka pada tanggal 12 Oktober 1963, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 7 Tahun 1963 (LN No. 195 Tahun 1963) yang kemudian diganti dengan Undang-Undang (PERPU) No. 6 Tahun 1964 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Gaya Baru.

Untuk mengganti PERPU tersebut, dikeluarkanlah UU No. 17 Tahun 1965 yang antara lain menetapkan bahwa Presiden, sebagai Pemimpin Besar Revolusi pemegang kekuasaan pemeriksaan dan penelitian tertinggi atas penyusunan dan pengurusan Keuangan Negara. Ketua dan Wakil Ketua BPK RI berkedudukan masing-masing sebagai Menteri Koordinator dan Menteri.

Akhirnya oleh MPRS dengan Ketetapan No.X/MPRS/1966 Kedudukan BPK RI dikembalikan pada posisi dan fungsi semula sebagai Lembaga Tinggi Negara. Sehingga UU yang mendasari tugas BPK RI perlu diubah dan akhirnya baru direalisasikan pada Tahun 1973 dengan UU No. 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam era Reformasi sekarang ini, Badan Pemeriksa Keuangan telah mendapatkan dukungan konstitusional dari MPR RI dalam Sidang Tahunan Tahun 2002 yang memperkuat kedudukan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang Keuangan Negara, yaitu dengan dikeluarkannya TAP MPR No.VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga

pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional.

Untuk lebih memantapkan tugas BPK RI, ketentuan yang mengatur BPK RI dalam UUD Tahun 1945 telah diamandemen. Sebelum amandemen, BPK RI hanya diatur dalam satu ayat (pasal 23 ayat 5). Kemudian dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat. Selain itu dengan diberlakukannya UU No. 15 Tahun 2006 menggantikan UU No. 5 Tahun 1973 yang dirasa tidak relevan untuk mewujudkan amanat UUD 1945 amandemen ketiga.

Untuk menunjang tugasnya, BPK RI didukung dengan seperangkat Undang-Undang di bidang Keuangan Negara, yaitu :

- a. UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- b. UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
- c. UU No.15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

1. Pengertian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab

keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945. BPK berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi, hal ini tercantum dalam Pasal 3 ayat (1), ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. BPK mempunyai sembilan anggota yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Susunan BPK terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan tujuh orang anggota.

Pasal 2 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Bebas diartikan dapat melakukan segala tindakan yang terkait pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku. Sementara itu, mandiri diartikan dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun termasuk pihak eksekutif, legislatif, yudikatif dan dari dalam Badan Pemeriksa Keuangan sendiri.

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 berdasarkan undang-undang tentang

pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan tujuan tertentu sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara yang hasil pemeriksaannya diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya untuk ditindaklanjuti. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut untuk dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Fungsi, Tugas, dan Kewenangan BPK

Badan Pemeriksa Keuangan merupakan badan yang memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah. Dalam kedudukan yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar itu, fungsi BPK itu sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri atas tiga bidang, yaitu :³¹

- a. Fungsi operatif, yaitu berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan atas negara.

³¹ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie. S.H, 2006, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Revormasi, Sekretariat Jendral Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hlm. 168.

- b. Fungsi yudikatif, yaitu berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap perbendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara.
- c. Fungsi advisory, yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.

Beberapa hal penting terkait Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur dalam Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2006 sebagai berikut:

Pasal 6

- (1) BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
- (2) Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- (3) Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
- (4) Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.

- (5) Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan BPK.

Pasal 7

- (1) BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.
- (2) DPR, DPD, dan DPRD menindaklanjuti hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan tata tertib masing-masing lembaga perwakilan.
- (3) Penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk.
- (4) Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya.
- (5) Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum.

Pasal 8

- (1) Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK.
- (3) Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut.
- (4) Laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemerintah.

Pasal 9

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang :

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

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

(2) Dokumen, data serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diminta oleh BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d hanya dipergunakan untuk pemeriksaan.

Dalam hal penyelesaian kerugian negara/daerah, BPK berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelolaan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan Negara serta memantau penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada daerah, pengelolaan BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain

yang mengelola keuangan negara yang telah oleh ditetapkan BPK serta pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap untuk diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

Selain itu, BPK juga mempunyai kewenangan untuk memberikan pendapat kepada DPR, DPD dan DPRD, Pemerintah pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga negara lain, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, Yayasan, dan Lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya, memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah serta memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Pemeriksaan BPK terdiri atas beberapa hal yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang akan disusun dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Dari LHP tersebut nantinya BPK akan menghasilkan beberapa hal seperti Laporan Hasil Pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini, Laporan Hasil Pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi, Laporan Hasil Pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan.