

# KEDUDUKAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM PENGELOLAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN NEGARA



[www.merdeka.com](http://www.merdeka.com)

## I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara *welfare state*, dimana negara memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan tujuannya bagi seluruh rakyat Indonesia. Kendala yang dihadapi adalah bagaimana cara merealisasikan tujuan tersebut. Meskipun UUD 1945 telah diamandemen, ternyata Pembukaan UUD 1945 tetap dipertahankan karena memuat ketentuan sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Dalam arti pandangan hidup tersebut berimplikasi pada keuangan Negara dalam rangka pencapaian tujuan Negara. Pencapaian tujuan Negara selalu terkait dengan keuangan Negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara yang dilakukan oleh penyelenggara Negara. Tanpa keuangan Negara, tujuan Negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya sebatas dalam cita-cita hukum.

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara harus merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk tercapainya tujuan tersebut diperlukan suatu lembaga pemeriksa

yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menetapkan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam era Reformasi sekarang ini, BPK 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.<sup>1)</sup>

Untuk lebih menegaskan tugas dan fungsi BPK diatur dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 23 huruf E yang berbunyi<sup>2)</sup> :

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

Tulisan hukum mengenai Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara ini dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan;

---

<sup>1</sup><http://www.bpk.go.id/page/sejarah>

<sup>2</sup>Pasal 23 huruf E Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah; dan
6. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

## **II. PERMASALAHAN**

Bertolak dari paparan latar belakang di atas, dapat dirumuskan pembahasan dalam penulisan hukum ini :

1. Bagaimana kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsinya?
2. Bagaimana mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara?

## **III. PEMBAHASAN**

### **A. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia**

Berdasarkan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 23 huruf E, BPK adalah satu-satunya lembaga eksternal yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Dalam menjalankan fungsinya, BPK melakukan pemeriksaan yaitu proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara<sup>3)</sup>. Pemeriksaan oleh BPK dilakukan oleh pemeriksa, yaitu orang yang melaksanakan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara untuk dan atas nama BPK<sup>4)</sup>. BPK bebas dan mandiri menentukan objek pemeriksaan,

---

<sup>3</sup>Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

<sup>4</sup>Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan.

Dalam melakukan pemeriksaan, BPK menerapkan standar pemeriksaan, yang menjadi patokan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh BPK dan/atau pemeriksa<sup>5)</sup>. Standar Pemeriksaan oleh BPK diatur dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara dan Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/10/2015 tentang Panduan Manajemen Pemeriksaan.

BPK berkedudukan di ibu kota negara dan mempunyai perwakilan di setiap propinsi<sup>6)</sup>. BPK mempunyai 9 (sembilan) anggota yang terdiri dari seorang ketua, seorang wakil ketua dan tujuh anggota. Pemeriksaan BPK meliputi 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. Unit organisasi pemeriksaan BPK dibagi menjadi 7 (tujuh) unit Auditorat Keuangan Negara (AKN) yang dipimpin oleh seorang Auditor Utama.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK meliputi<sup>7)</sup>:

1. Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan.
2. Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelola keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan kinerja.

Dalam melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan dilakukan untuk menilai kewajaran atas suatu laporan keuangan yang disajikan dengan

---

<sup>5</sup>Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

<sup>6</sup>Pasal 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>7</sup>Pasal 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

menghasilkan opini. Opini BPK merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada empat kriteria yakni kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni (i) Opini Wajar Tanpa Pengecualian (*unqualified Opinion*), (ii) Opini Wajar Dengan Pengecualian (*qualified opinion*), (iii) Opini Tidak Wajar (*adversed opinion*), dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*)<sup>8)</sup>.

Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sarannya secara efektif. Hasil dari pemeriksaan kinerja berupa temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.<sup>9)</sup>

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, diluar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Hasil dari pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan<sup>10)</sup>. Diantaranya pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Untuk mendukung fungsi pemeriksaan, BPK diberikan kewenangan untuk:<sup>11)</sup>

---

<sup>8)</sup>Penjelasan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

<sup>9)</sup>Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

<sup>10)</sup>Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

<sup>11)</sup>Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

1. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
2. 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;
3. 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;
4. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
5. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
6. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
7. Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
8. Membina jabatan fungsional Pemeriksa;
9. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
10. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

Sebagai tindak lanjut atas fungsi pemeriksaan, BPK juga diberikan kewenangan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga

atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara<sup>12)</sup>. Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang melakukan pemantauan yang hasilnya disampaikan secara tertulis kepada DPR, DPD dan DPRD:

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

Selain melakukan pemantauan, BPK juga dapat memberikan<sup>13)</sup>:

1. Pendapat kepada DPR, DPD dan DPRD, Pemerintah Pusat/Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;
2. Pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Daerah; dan atau
3. Keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Sebagai satu-satunya lembaga eksternal yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara, dalam menjalankan fungsinya BPK dijamin dalam hal anggaran keuangan yang diatur pada bagian tersendiri dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara<sup>14)</sup>.

Dengan kewenangan yang besar dimiliki terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, BPK segera melaporkan unsur pidana yang ditemukan dalam pemeriksaan kepada instansi yang berwenang. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 14 ayat 1 Undang-Undang

---

<sup>12</sup>Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>13</sup>Pasal 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>14</sup>Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Pada tanggal 25 September 2006 BPK membuat *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang tertuang dalam Kesepakatan Bersama Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dengan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 01/KB/I-VIII.3/09/2006 dan Nomor 22/KP-BPK/IX/2006 tentang Kerjasama Dalam Upaya Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pada tanggal 25 September 2006 BPK juga membuat *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang tertuang dalam Kesepakatan Bersama Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Nomor 02/KB/I-VII.3/09/2006 dan Nomor NK-1/1.02/PPATK/09/06 tentang Kerjasama Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Pada tanggal 25 Juli 2007 BPK juga membuat *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan Kejaksaan Agung Republik Indonesia yang tertuang dalam Kesepakatan Bersama Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dengan Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor 01/KB/I-VIII.3/07/2007 dan Nomor KEP-071/A/JA/07/2007 tentang Tindak Lanjut Penegakan Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK yang Diduga Mengandung Unsur Tindak Pidana.

Pada tanggal 21 November 2008 BPK juga membuat *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tertuang dalam Kesepakatan Bersama Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1/KB/I-XIII.2/11/2008 dan Nomor POL B/11/XI/2008 tentang Tindak Lanjut Penegakan Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia yang Berindikasi Tindak Pidana.



## B. Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara

Kepentingan masyarakat yang beragam membuat Pemerintah harus berhati-hati dalam rangka mengelola keuangan Negara. Keuangan Negara ditinjau dari segi yuridis adalah hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.<sup>15)</sup>

Menurut Geodhart keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut<sup>16)</sup>. Ruang lingkup Keuangan Negara meliputi:<sup>17)</sup>

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. penerimaan negara;
4. pengeluaran negara;
5. penerimaan daerah;
6. Pengeluaran daerah;
7. kekayaan daerah/negara yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah;
8. kekayaan pihak lain yang dikuasai Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan kepentingan umum;
9. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan fasilitas yang diberikan Pemerintah.

---

<sup>15</sup>Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>16</sup>W. Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*. PT. Grasindo, Jakarta, hlm. 1.

<sup>17</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Keuangan Negara dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu:<sup>18)</sup>

1. Dikelola langsung oleh Negara, dikelola langsung oleh Negara berarti termasuk dalam APBN terdiri dari:
  - a) Anggaran Pendapatan Negara, adalah suatu perkiraan mengenai batas penerimaan tertinggi keuangan negara sebagai sumber pendapatan negara dan merupakan dana yang akan diterima guna membiayai belanja Negara. Anggaran Pendapatan Negara terdiri dari Pendapatan Rutin (Pajak, Bea, Cukai, Pendapatan Jasa, Denda Khusus dan lain-lain) dan Pendapatan Pembangunan atau Bantuan Luar Negeri (Bantuan Program dan Bantuan Proyek).
  - b) Anggaran Belanja Negara, adalah suatu perkiraan mengenai batas pengeluaran tertinggi keuangan Negara bagi pembiayaan pelaksanaan kegiatan organisasi Pemerintah untuk masa satu tahun. Anggaran Belanja Negara terdiri dari :
    - 1) Belanja Pembangunan, yaitu suatu perkiraan batas pengeluaran tertinggi pemerintah yang diperlukan setiap tahun anggaran untuk pembiayaan pelaksanaan proyek pembangunan selama rencana pembangunan itu masih ada dan berguna.
    - 2) Belanja rutin, yaitu perkiraan batas pengeluaran tertinggi Pemerintah yang diperlukan secara terus-menerus pada setiap tahun anggaran bagi pembiayaan kegiatan yang meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan dan belanja dinas.
2. Pengelolaannya dipisahkan, komponen keuangan Negara yang pengelolaannya dipisahkan adalah komponen keuangan Negara yang pengelolaannya diserahkan pada Badan Usaha Milik Negara dan Lembaga Keuangan Negara (BUMN/BUMD).

Presiden sebagai Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintahan dalam kepemilikan kekayaan negara yang

---

<sup>18</sup> Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, 2005, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, PT Rajagrafindo Persada. Jakarta, hlm. 1.

dipisahkan<sup>19)</sup>. Perwujudan pemerintahan yang baik dilakukan melalui proses transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dalam bentuk laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD.

Pendapatan Negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih<sup>20)</sup>. Pendapatan Negara yang merupakan analisa pengeluaran Negara (penerimaan merupakan fundamen untuk melaksanakan pengeluaran Negara), terdiri atas beberapa jenis, yaitu:<sup>21)</sup>

1. penerimaan dalam negeri yang berupa segala macam perpajakan (pajak langsung, pajak tidak langsung termasuk bea dan cukai dan penerimaan-penerimaan yang bersifat non pajak);
2. penerimaan pembangunan;
3. hasil bersih perusahaan negara;
4. penerimaan yang berasal dari pemberian jasa pemerintah kepada masyarakat;
5. penerimaan dari hasil kekayaan negara;
6. penerimaan negara yang berasal dari pinjaman paksa.

Pengeluaran Negara adalah uang yang keluar dari kas Negara<sup>22)</sup>. Adapun pengeluaran-pengeluaran tersebut adalah pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan.

Pengeluaran rutin yaitu pengeluaran untuk penyelenggaraan pemerintah sehari-hari secara terus menerus. Pengeluaran rutin ini terdiri atas belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan dan belanja perjalanan. Pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran untuk pembangunan fisik seperti jalan, jembatan, gedung, pembelian kendaraan dan lain-lain maupun pembangunan non fisik seperti training atau pelatihan, penataran dan sebagainya. Anggaran belanja ini adalah untuk membiayai

---

<sup>19</sup> Pasal 55 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

<sup>20</sup> Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

<sup>21</sup> Azmy Achir, M.N, 2002, *Pengawas Keuangan Negara Suatu Pengantar Teknis*, Penerbit Andi, Jakarta, hlm. 47.

<sup>22</sup> Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

kegiatan Negara dalam menyelenggarakan pembangunan dalam 1 (satu) periode tertentu dan bukan secara terus-menerus.<sup>23)</sup>

Dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan keuangan negara oleh pejabat pengelola keuangan Negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban dengan memperhatikan dan menerapkan asas-asas hukum yang mendasarinya. Asas tersebut adalah:<sup>24)</sup>

1. asas akuntabilitas berorientasi pada hasil, merupakan asas yang menentukan bahwa kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pengelolaan Keuangan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. asas proporsionalitas, merupakan asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban dalam Pengelolaan Keuangan Negara;
3. asas profesionalitas, merupakan asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara, merupakan asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara;
5. asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, merupakan asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun.

Lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan negara/daerah dipertanggungjawabkan dalam bentuk laporan keuangan, yaitu bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara/daerah selama satu

---

<sup>23</sup> M. Suparmoko, 1985, *Asas-Asas Ilmu Keuangan Negara*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 54.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 16-17.

periode<sup>25)</sup>. Dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap entitas pelaporan wajib menyusun dan menyajikan laporan keuangan dan laporan kinerja<sup>26)</sup>. Entitas pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang berkewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan<sup>27)</sup>, yang terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Kementerian Negara/Lembaga dan Bendahara Umum Negara<sup>28)</sup>.

Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah setidaknya terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah setidaknya terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan Bendahara Umum Negara/Daerah setidaknya terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan<sup>29)</sup>. Laporan Keuangan tersebut disajikan sesuai dengan Sistem Akuntansi Pemerintahan yang menjadi prosedur, penyelenggaraan, peralatan dan elemen lain untuk mewujudkan fungsi akuntansi sejak analisis transaksi sampai dengan pelaporan keuangan di lingkungan organisasi pemerintahan.

Atas laporan keuangan yang disajikan oleh entitas pelaporan, sesuai amanat Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 23 huruf E, maka BPK melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara yang disajikan dalam laporan keuangan. Dalam entitas pelaporan Pemerintah Pusat, Menteri Keuangan yang bertanggung jawab kepada Presiden untuk menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Selanjutnya Laporan

---

<sup>25</sup>Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

<sup>26</sup>Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

<sup>27</sup>Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

<sup>28</sup>Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

<sup>29</sup>Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

Keuangan tersebut disampaikan Presiden kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir<sup>30</sup>. Hal ini juga berlaku pada entitas pelaporan Pemerintah Daerah, Kepala Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPKD) selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah menyusun laporan keuangan pemerintah daerah untuk disampaikan kepada gubernur/bupati/walikota dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD<sup>31</sup>. Selanjutnya Laporan Keuangan tersebut disampaikan gubernur/bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir<sup>32</sup>.

Sebagai tindak lanjut pemeriksaan Laporan Keuangan yang disajikan dari entitas akuntansi oleh BPK dihasilkan Laporan Hasil Pemeriksaan yang memuat opini. Laporan Hasil Pemeriksaan tersebut wajib disampaikan oleh BPK kepada DPR dan DPD untuk laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan disampaikan oleh BPK kepada DPRD untuk laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah pusat/daerah. Laporan Hasil Pemeriksaan tersebut disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya<sup>33</sup>. Hal ini juga berlaku sama atas pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang dilakukan oleh BPK.

Laporan Hasil Pemeriksaan tersebut wajib ditindaklanjuti berupa penjelasan atau jawaban oleh pejabat yang berwenang kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari sejak hasil pemeriksaan diterima<sup>34</sup>.

Apabila sebagian atau seluruh rekomendasi tidak dapat dilaksanakan dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak hasil pemeriksaan diterima

---

<sup>30</sup>Pasal 55 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

<sup>31</sup>Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

<sup>32</sup>Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

<sup>33</sup>Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

<sup>34</sup>Pasal 20 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Pejabat wajib memberikan alasan yang sah<sup>35</sup>). Apabila dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari Pejabat tidak menindaklanjuti rekomendasi tanpa adanya alasan yang sah, BPK dapat melaporkan kepada instansi yang berwenang<sup>36</sup>). Alasan yang sah apabila Pejabat tidak dapat melaksanakan sebagian atau seluruh rekomendasi dalam hasil pemeriksaan meliputi kondisi<sup>37</sup>):

- a. *forcemajeur*, yaitu suatu keadaan peperangan, kerusuhan, revolusi, bencana alam, pemogokan, kebakaran dan gangguan lainnya yang mengakibatkan tindak lanjut tidak dapat dilaksanakan.
- b. subjek atau objek rekomendasi dalam proses peradilan:
  - 1) pejabat menjadi tersangka dan ditahan;
  - 2) pejabat menjadi terpidana; atau
  - 3) objek yang direkomendasikan dalam sengketa diperdikan.
- c. rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti secara efektif, efisien, dan ekonomis antara lain, yaitu:
  - 1) perubahan struktur organisasi; dan/atau
  - 2) perubahan regulasi.

Berdasarkan penilaian BPK jika tindak lanjut belum sesuai dengan rekomendasi atau rekomendasi belum ditindaklanjuti, maka BPK dapat melakukan pembahasan dengan Pejabat bersama Anggota BPK dan/atau Auditor Utama/Kepala Perwakilan dengan Pejabat dan bertempat di kantor BPK<sup>38</sup>). Pembahasan tersebut dilakukan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah Resume Pemantauan Tindak Lanjut diterima oleh Pejabat. Berita Acara dan Resume Pembahasan disampaikan kepada Pejabat sebagai bahan untuk melakukan tindak lanjut dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari. Jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah Berita Acara

---

<sup>35</sup>Pasal 5 ayat (1) Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan

<sup>36</sup>Pasal 5 ayat (3) Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan

<sup>37</sup>Pasal 5 ayat (2) Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan

<sup>38</sup>Pasal 8 ayat (3) dan Pasal 9 ayat (1) Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan

Pembahasan disampaikan kepada Pejabat, rekomendasi tetap tidak ditindaklanjuti, BPK segera melaporkan kepada instansi yang berwenang<sup>39</sup>).

Apabila dalam Laporan Hasil Pemeriksaan BPK diketahui terdapat kerugian negara, maka diketahui subjek penanggung jawab untuk mengetahui penyelesaian kerugian negara/daerah untuk selanjutnya dilakukan penetapan:

- a. Pegawai Negeri Bukan Bendahara/Pejabat Lain diatur dalam Pasal 60 dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dimana setelah diketahui adanya kerugian negara maka segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti. Jika tidak dapat diperoleh surat pernyataan kesanggupan tersebut, maka menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian sementara kepada yang bersangkutan. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara/pejabat lain ditetapkan oleh menteri/gubernur/bupati/walikota yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- b. Bendahara, Pengelola BUMN/D dan Lembaga Lain yang Menyelenggarakan Pengelolaan Negara diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dimana nilai kerugian tersebut ditetapkan dan dinilai oleh BPK.
- c. Perbuatan Melawan Hukum Pihak Ketiga diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dimana nilai kerugian ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Sampai dengan saat ini, belum ada sanksi yang tegas jika terjadi keterlambatan penyampaian laporan keuangan ke BPK. Meskipun belum ada sanksi yang tegas, untuk ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan ke BPK merupakan tugas bagi DPRD. Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan

---

<sup>39</sup>Pasal 9 Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan



bahwa;<sup>40)</sup> “*Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan pertanggungjawaban yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir*”. Mengacu pada ketentuan tersebut, maka DPRD dapat mengingatkan Gubernur/Bupati/Walikota agar tidak terlambat menyerahkan laporan keuangan ke BPK yang nantinya juga berpengaruh atas penyampaian rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan pertanggungjawaban yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga proses APBD dapat dilakukan tepat waktu.

#### **IV. PENUTUP**

Berdasarkan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 23 huruf E, BPK adalah satu-satunya lembaga eksternal yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Dalam menjalankan fungsinya, BPK melakukan pemeriksaan yang dilakukan oleh Pemeriksa berdasarkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Pemeriksaan BPK meliputi 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. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, kinerja dan PDTT. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan, pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan kinerja.

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara merupakan titik tolak penting untuk kesejahteraan bangsa dan negara. Dengan kewenangan yang

---

<sup>40</sup>Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

besar dimiliki terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, BPK juga berperan aktif memberantas tindak pidana korupsi dengan segera melaporkan unsur pidana yang ditemukan dalam pemeriksaan kepada instansi yang berwenang.

Pengelolaan keuangan negara/daerah dipertanggungjawabkan dalam bentuk laporan keuangan. Selanjutnya Laporan Keuangan tersebut disampaikan Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Untuk ketepatan waktu penyampaian laporan keuangan ke BPK merupakan tugas bagi DPRD yang dapat mengingatkan Gubernur/Bupati/Walikota agar tidak terlambat menyerahkan laporan keuangan ke BPK yang nantinya juga berpengaruh atas penyampaian rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan pertanggungjawaban yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga proses APBD dapat dilakukan tepat waktu sesuai peraturan yang berlaku.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Azmy Achir, M.N, 2002, *Pengawas Keuangan Negara Suatu Pengantar Teknis*, Jakarta, Andi

M. Suparmoko, 1985, *Asas-Asas Ilmu Keuangan Negara*, Yogyakarta, Liberty.

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

Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, 2005, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada.

### B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan;

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

### **C. Website**

<http://www.bpk.go.id/page/sejarah>

Penulis : Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Timur

#### *Disclaimer:*

- *Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.*