

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

1. Pengertian Badan Pemeriksa Keuangan

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 perundang-undangan 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 Negara, 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 Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan

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 (Jimly Asshiddiqie, 2006;168):

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

3. Visi, Misi dan Nilai-Nilai Dasar Badan Pemeriksa Keuangan

Visi merupakan suatu gambaran tentang keadaan di masa depan yang diinginkan oleh suatu organisasi. Visi Badan Pemeriksa Keuangan adalah menjadi lembaga pemeriksa keuangan negara yang bebas, mandiri, dan profesional serta berperan aktif dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan. Sedangkan misi dari Badan Pemeriksa Keuangan adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam rangka mendorong terwujudnya akuntabilitas dan transparansi keuangan negara, serta berperan aktif dalam mewujudkan pemerintah yang baik, bersih, dan transparan, sesuai dengan SK BPK RI No. 10/SK/VIII.3/8/2005 tentang Rencana Strategi BPK TA 2006 s.d 2010.

Visi dan misi tersebut disusun dalam rangka menjalankan tugas BPK yakni tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Selain memiliki visi dan misi, BPK dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri memiliki nilai-nilai dasar, yaitu :

1. Independensi

BPK RI adalah lembaga negara yang independen di bidang organisasi, legislasi, dan anggaran serta bebas dari pengaruh lembaga negara lainnya.

2. Integritas

BPK RI menjunjung tinggi integritas dengan mewajibkan setiap pemeriksa dalam melaksanakan tugasnya, menjunjung tinggi Kode Etik Pemeriksa dan Standar Perilaku Profesional.

3. Profesionalisme

BPK RI melaksanakan tugas sesuai dengan standar profesionalisme pemeriksaan keuangan negara, kode etik, dan nilai-nilai kelembagaan organisasi.

4. Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan

Pemeriksaan adalah 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. Pengelolaan dan tanggung jawab negara berada pada pemerintah karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara. Sudarmin dalam Abu Daud Busroh (1988:8) menyatakan bahwa dalam kegiatannya pemeriksaan dan pengawasan sangat sulit untuk dilepaskan karena pemeriksaan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pengawasan. Di sektor publik istilah pemeriksaan (*examination*) dan audit digunakan dalam makna yang sama, sedangkan di sektor swasta kedua istilah ini mempunyai makna yang berbeda dan masing-masing mempunyai standar yang berbeda (Theodorus M. Tuanakotta, 2009:197). Arifin P. Soeria dalam Abu Daud Busron (1988:24) menyatakan pada pokoknya pemeriksaan berfungsi untuk menilai :

- a. Apakah pengurusan keuangan diselenggarakan berdasarkan hukum yang berlaku
- b. Apakah penggunaan keuangan dilakukan secara tertib
- c. Apakah penggunaan keuangan sesuai dengan tujuan (ketepatan penggunaan dana).

Ditinjau secara konstitusional, pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan oleh suatu lembaga Negara yang bernama Badan Pemeriksa Keuangan. Pengaturan mengenai Badan Pemeriksa Keuangan terdapat pada Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Kaidah hukum yang tercantum pada Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945 dijabarkan ke dalam Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan sehingga Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara secara optimal, baik di pusat maupun di daerah.

Muhamad Djafar Saidi (2011:91) menyebutkan bahwa ruang lingkup pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan meliputi pemeriksaan yang bersifat preventif dan pemeriksaan yang bersifat represif. Kedua bentuk pemeriksaan ini bertujuan untuk mengamankan keuangan negara yang berada pada Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, Lembaga Negara lainnya, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan Layanan Umum, Badan atau Lembaga lain yang menyelenggarakan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan yang bersifat preventif diperuntukkan bagi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan ini bertujuan untuk memberi bimbingan atau pengarahan untuk mencegah agar tidak terjadi pelanggaran hukum keuangan negara yang bermuara pada timbulnya kerugian keuangan negara. Pemeriksaan yang bersifat represif adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan setelah memperoleh

informasi atau dugaan adanya kerugian keuangan Negara. Pemeriksaan yang dilakukan bertujuan bagaimana menanggulangi kerugian keuangan Negara yang terjadi atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara.

Terdapat tiga jenis pemeriksaan BPK-RI sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, pasal 4, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

1. Pemeriksaan Keuangan

Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah (Pusat, daerah, BUMN maupun BUMD), dengan tujuan pemeriksaan memberikan pernyataan pendapat/opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah pusat/daerah. Kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan didasarkan atas empat kriteria:

- a. Kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintah
- b. Kecukupan pengungkapan
- c. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan
- d. Efektifitas sistem pengendalian intern

Pernyataan pendapat/opini sebagai hasil pemeriksaan dimaksud terdiri dari pendapat "Wajar Tanpa Pengecualian", pendapat "Wajar Dengan Pengecualian", pendapat "Tidak Memberikan Pendapat" dan pendapat "Tidak Wajar"

a) Pendapat "Wajar Tanpa Pengecualian"

Pendapat Wajar Tanpa Pengecualian, disingkat dengan WTP yang dalam bahasa Inggrisnya "*unqualified opinion*", adalah pendapat pemeriksaan rangking tertinggi dalam pendapatnya pemeriksa berpendapat laporan keuangan yang diperiksa itu telah menyajikan secara wajar apa yang telah dilaporkan dalam laporan keuangannya. Ini berarti bahwa laporan keuangan yang diaudit telah menyajikan seluruh komponen/transaksi pemerintah daerah yang material secara wajar, dengan kriteria:

- 1) Laporan keuangan sudah lengkap (terdiri dari: Laporan Perhitungan Anggaran, Laporan Aliran Kas, Neraca dan Nota Perhitungan APBD)
- 2) Bukti-bukti/dokumen pendukung cukup lengkap
- 3) Laporan keuangan telah disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah Pemakaian Standar yang konsisten
- 4) Tidak ada kondisi yang memerlukan paragraf penjelasan

b) Pendapat "Wajar Dengan Pengecualian"

Pendapat Wajar Dengan Pengecualian, disingkat dengan WDP, dalam bahasa Inggrisnya "*qualified opinion*" adalah pendapat pemeriksaan rangking berikut (rangking kedua), pemeriksa dalam memeriksa laporan keuangan berpendapat bahwa laporan keuangan yang diperiksa telah menunjukkan laporan yang wajar dengan beberapa pengecualian. Dengan istilah lain, "Wajar Dengan Pengecualian berarti, bahwa laporan keuangan yang di audit telah menyajikan komponen/transaksi pemerintah daerah yang material secara wajar, kecuali untuk komponen-komponen tertentu.

- 1) Kriteria dari pendapat "Wajar Dengan Pengecualian" adalah:
Laporan keuangan sebagian kecil (tidak material) disusun tidak memenuhi standar akuntansi keuangan
- 2) Ruang lingkup pemeriksaan dibatasi

c) Tidak Memberikan Pendapat

Pendapat ketiga yaitu "Tidak Memberikan Pendapat" yang dalam bahasa Inggrisnya "*disclaimer opinion*". Pemeriksa memberikan pendapat ini, karena ketidaklengkapan dan ketidakjelasan dokumen yang mendukung disiapkannya laporan keuangan tersebut. Pemeriksa/auditor tidak mempunyai keyakinan untuk menilai kewajaran laporan keuangan yang diaudit. Kriteria dari kelompok jenis opini ini adalah:

- 1) Ruang lingkup audit dibatasi (sangat material)
- 2) Auditor tidak independen
- 3) Tidak ada kriteria dalam menilai laporan keuangan

d) Pendapat "Tidak Wajar" (*Adverse opinion*)

Pendapat "Tidak Wajar", dalam bahasa Inggrisnya "*adverse opinion*". Pemeriksa memberikan pendapat "tidak wajar", karena berdasarkan dokumen yang ditemukan dalam menyusun laporan keuangan, ternyata laporan keuangan yang telah disusun, tidak memenuhi kaidah-kaidah yang diharuskan dalam penyusunan laporan keuangan atau dengan kata lain, laporan keuangan yang diaudit tidak disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah.

Kriteria yang diperlukan:

- 1) Prinsip akuntansi tidak dipakai
- 2) Ketidakkonsistenan dalam menggunakan prinsip akuntansi (material)

2. Pemeriksaan Kinerja

Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. Dalam melakukan pemeriksaan kinerja pemeriksa juga menguji kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan serta pengendalian intern. Pemeriksaan kinerja dilakukan secara obyektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti/dokumen, untuk dapat melakukan penilaian secara obyektif atas kinerja organisasi atau program/kegiatan yang diperiksa.

Pemeriksaan kinerja menghasilkan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja suatu organisasi/SKPD dan memudahkan pengambilan keputusan bagi gubernur selaku pimpinan tertinggi dari unit kerja dilingkungan pemerintah daerah. Pemeriksaan kinerja menghasilkan temuan, simpulan, dan rekomendasi. Tujuan pemeriksaan yang menilai hasil dan efektivitas suatu program adalah mengukur sejauh mana suatu program mencapai tujuannya. Sedangkan tujuan pemeriksaan yang menilai aspek ekonomi dan efisiensi berkaitan dengan apakah suatu organisasi/SKPD telah menggunakan sumber dayanya dengan cara yang paling produktif di dalam mencapai tujuan program. Contoh tujuan pemeriksaan atas hasil dan efektivitas program serta pemeriksaan atas ekonomi dan efisiensi adalah penilaian atas:

- a. Sejauh mana tujuan peraturan perundang-undangan dan organisasi dapat dicapai.

- b. Kemungkinan alternatif lain yang dapat meningkatkan kinerja program atau menghilangkan faktor-faktor yang menghambat efektivitas program.
- c. Perbandingan antara biaya dan manfaat atau efektivitas biaya suatu program.
- d. Sejauh mana suatu program mencapai hasil yang diharapkan atau menimbulkan dampak yang tidak diharapkan.

3. Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu

Pemeriksaan dengan tujuan adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu bertujuan untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu dapat bersifat: eksaminasi, *review*, atau prosedur yang disepakati. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, sering juga dilaksanakan sebagai tindak lanjut dari pemeriksaan laporan keuangan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Sebagai contoh adalah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang direncanakan dilakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu /pemeriksaan investigatif, setelah BPK RI memberikan pendapat disclaimer. Apabila pemeriksa melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu berdasarkan permintaan, maka

BPK harus memastikan melalui komunikasi tertulis yang memadai bahwa sifat pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah telah sesuai dengan permintaan. Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK-RI segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tujuan strategis dari tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara oleh BPK, antara lain :

1. Mewujudkan BPK sebagai lembaga pemeriksa keuangan negara yang independen dan profesional. BPK mengedepankan nilai-nilai independensi dan profesionalisme dalam semua aspek tugasnya menuju terwujudnya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara.
2. Memenuhi semua kebutuhan dan harapan pemilik kepentingan. BPK bertujuan memenuhi kebutuhan dan harapan pemilik kepentingan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan masyarakat pada umumnya dengan menyediakan informasi yang akurat dan tepat waktu kepada pemilik kepentingan atas penggunaan, pengelolaan, keefektivan, dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara.
3. Mewujudkan BPK sebagai pusat regulator di bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK bertujuan menjadi pusat pengaturan di bidang pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang berkekuatan hukum mengikat, yang berkaitan

dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi BPK sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Mendorong terwujudnya tata kelola yang baik atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK bertujuan untuk mendorong peningkatan pengelolaan keuangan negara dengan menetapkan standar yang efektif, mengidentifikasi penyimpangan, meningkatkan sistem pengendalian *intern*, menyampaikan temuan dan rekomendasi kepada pemilik kepentingan, dan menilai efektivitas tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Dalam penjelasan Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dijelaskan bahwa BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa kecuali pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam Undang-Undang atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan. BPK dapat memanfaatkan hasil pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dengan demikian, luas pemeriksaan yang akan dilakukan dapat disesuaikan dan difokuskan pada bidang-bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan serta tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan Negara, untuk itu aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK.

BPK diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap asset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung. Setelah pemeriksaan selesai, setiap laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya ditindaklanjuti, antara lain dengan membahasnya dengan pihak terkait. Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah yang kemudian akan digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD. Apabila pemeriksa menemukan unsur pidana, BPK dapat melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tujuan Pemeriksaan Keuangan Negara yaitu untuk menilai apakah pelaksanaan dari suatu kegiatan beserta pengelolaan keuangannya telah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta sesuai dengan target tujuan yang telah ditetapkan. Pemeriksaan keuangan Negara dapat dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal (APIP) maupun Badan Pengawas Keuangan. Ruang lingkup pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi pemeriksaan yang bersifat preventif dan pemeriksaan yang bersifat represif. Baik pemeriksaan preventif maupun

pemeriksaan represif sama-sama bertujuan untuk mengamankan keuangan negara yang berada pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pengamanan keuangan negara tertuju pada terjadinya kerugian keuangan negara yang dialami oleh negara dalam rangka pemenuhan tugas-tugasnya.

B. Tinjauan tentang Pengelolaan Keuangan Negara

1. Pengertian Keuangan Negara

Pengertian keuangan negara menurut M. Ichwan adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang. Van der Kemp menyatakan keuangan Negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan hak-hak tersebut (W. Riawan Tjandra, 2013:2). Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Keuangan Negara mendefinisikan semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Perumusan keuangan Negara menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

a) Pendekatan dari sisi objek

Keuangan Negara meliputi seluruh hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, di dalamnya termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan yang terselenggara dalam bidang fiskal, moneter dan atau pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan. Selain itu segala sesuatu dapat berupa uang maupun

barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

b) Pendekatan dari sisi subjek

Keuangan Negara meliputi Negara, dan/atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan Negara/daerah, dan badan lain yang kaitannya dengan keuangan Negara.

c) Pendekatan dari sisi proses

Mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

d) Pendekatan dari sisi tujuan

Keuangan Negara juga meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara (Adrian Sutedi, 2012:11)

Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara mengatur bahwa ruang lingkup keuangan Negara meliputi:

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

- e) Penerimaan Daerah;
- f) Pengeluaran Daerah;
- g) Kekayaan Negara/daerah 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;
- h) Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

2. Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara menurut Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Pengelolaan keuangan negara mempunyai arti luas dan sempit, pengelolaan keuangan negara dalam arti luas adalah manajemen keuangan negara, sedangkan dalam arti sempit pengelolaan keuangan negara adalah administrasi keuangan negara atau tata usaha keuangan negara. Tujuan pengelolaan keuangan negara secara umum adalah agar daya tahan dan daya saing perekonomian nasional semakin dapat ditingkatkan dengan baik dalam kegiatan ekonomi yang semakin bersifat global (Adrian Sutedi, 2012:120). Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan

pemerintahan negara yang dalam ruang lingkup pengelolaan keuangan negara, meliputi :

- 1) Perencanaan keuangan negara;
- 2) Pelaksanaan keuangan negara;
- 3) Pengawasan keuangan negara;
- 4) Pertanggungjawaban keuangan negara;

Sebelum berlaku Undang-undang Keuangan Negara telah ada beberapa asas-asas yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara dan diakui keberadaannya dalam pengelolaan keuangan negara ke depan. Adapun asas-asas pengelolaan keuangan negara dimaksud adalah sebagai berikut :

- a) Asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam suatu dokumen anggaran;
- b) Asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
- c) Asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu;
- d) Asas spesialisasi, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya (Muhamad Djafar Saidi, 2011:22).

Kemudian, berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terdapat lagi asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas pengelolaan keuangan negara yang terdapat dalam undang-undang tersebut, adalah sebagai berikut :

- 1) Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap 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 profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara
- 3) Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 4) Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah 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

Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi siapa pun (Muhamad Djafar Saidi, 2011:22).

3. Pengertian Pemerintah Daerah

Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas

pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan pemerintah daerah menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Menurut Bagir Manan, fungsi utama pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan untuk kesejahteraan masyarakat dalam bentuk penyediaan atau pemenuhan kebutuhan seperti kesehatan, kebersihan dan sebagainya (B. Hestu Cipto Handoyo, 1998:13).

Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang :

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan Wewenang Kepala Daerah menurut Pasal 65 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perda dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bentuk perwujudan dari adanya otonomi daerah yaitu pembagian pemerintahan antara urusan pusat dan urusan daerah tercantum salah satunya dalam Pasal 15

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu

- (1) Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah;
 - b. pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan
 - c. pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.
- (2) Hubungan dalam bidang keuangan antarpemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
 - b. pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama;
 - c. pembiayaan bersama atas kerja sama antardaerah; dan
 - d. pinjaman dan/atau hibah antarpemerintahan daerah.

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan situasi, ketatanegaraan,

dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, oleh sebab itu undang-undang ini diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bentuk adanya otonomi daerah dimuat dalam Pasal 279 – Pasal 281 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu

Pasal 279

- (1) Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah untuk membiayai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada Daerah.
- (2) Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
 - b. pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
 - c. pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang; dan
 - d. pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).
- (3) Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pendanaan sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

Pasal 280

- (1) Dalam menyelenggarakan sebagian Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, penyelenggara Pemerintahan Daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan Daerah.
- (2) Kewajiban penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;
 - b. menyinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat; dan

- c. melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

Pasal 281

- (1) Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah yang lain.
- (2) Hubungan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. bagi hasil pajak dan nonpajak antar-Daerah;
 - b. pendanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah yang menjadi tanggung jawab bersama sebagai konsekuensi dari kerja sama antar Daerah;
 - c. pinjaman dan/atau hibah antar-Daerah;
 - d. bantuan keuangan antar-Daerah; dan
 - e. pelaksanaan dana otonomi khusus yang ditetapkan dalam Undang-Undang.

C. Landasan Teori

Landasan teori yang digunakan dalam penulisan tesis ini berkaitan dengan peran pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah adalah

1. Teori Pemeriksaan

Pemeriksaan adalah proses indentifikasi 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. Pemeriksaan keuangan negara adalah pemeriksaan atas laporan keuangan negara. Pemeriksaan keuangan negara bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai laporan keuangan negara telah disajikan secara benar. Sedangkan pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek ekonomis.

Ruang lingkup pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan meliputi pemeriksaan yang bersifat preventif dan pemeriksaan yang bersifat represif. Pemeriksaan yang bersifat preventif diperuntukkan bagi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebelum terjadinya kerugian keuangan negara. Pemeriksaan ini bertujuan untuk memberi bimbingan atau pengarahan untuk mencegah agar tidak terjadi pelanggaran hukum keuangan negara yang bermuara pada timbulnya kerugian keuangan negara. Sementara itu pemeriksaan yang bersifat represif adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan setelah memperoleh informasi atas dugaan adanya kerugian keuangan negara. Pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan hanya bertujuan bagaimana cara menanggulangi kerugian keuangan negara yang terjadi atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

2. Teori Keuangan Negara

Keuangan Negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, keuangan Negara pada Perjan, Perum, PN-PN, dan sebagainya, sedangkan keuangan Negara dalam arti sempit hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya. Keuangan Negara merupakan urat nadi dalam pembangunan suatu Negara dan amat menentukan kelangsungan perekonomian baik sekarang maupun yang akan datang. Keuangan Negara dirumuskan dalam beberapa pendekatan yang meliputi:

a) Pendekatan dari sisi objek

Keuangan Negara meliputi seluruh hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, di dalamnya termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan yang terselenggara dalam bidang fiskal, moneter dan atau pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan. Selain itu segala sesuatu dapat berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

b) Pendekatan dari sisi subjek

Keuangan Negara meliputi Negara, dan/atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan Negara/daerah, dan badan lain yang kaitannya dengan keuangan Negara.

c) Pendekatan dari sisi proses

Mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

d) Pendekatan dari sisi tujuan

Keuangan Negara juga meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Keuangan Negara yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, ditegaskan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan

milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Secara konseptual, sebenarnya definisi keuangan Negara bersifat plastis dan tergantung pada sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan Negara dari sudut pemerintah, yang dimaksud keuangan Negara adalah APBN. Sementara itu, maksud keuangan Negara di sudut pemerintah daerah, yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah APBD, demikian juga dengan badan usaha milik Negara dalam bentuk perusahaan jawatan, perusahaan umum dan perseroan terbatas (Adrian Sutedi, 2012:10-16).

3. Teori Otonomi

Otonomi menurut menurut Ni'Matul Huda (2009:84) adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan menurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Syafrudin (1991:23) mengatakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; dan Adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu (dari <http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/10/teori-otonomi-daerah.html>, diakses 20 November 2013, 12:50)

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan

ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi Negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi Negara. Dalam otonomi ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah (Bagir Manan, 2001:26-37). Di dalam pelaksanaan otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau dengan cara menentukan urusan rumah tangga daerah (Ni'Matul Huda, 2009:83)