

ARTIKEL TESIS

**PERAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM
PEMERIKSAAN TERHADAP PENGELOLAAN
KEUANGAN NEGARA OLEH PEMERINTAH DAERAH**

(Studi kasus Pemeriksaan BPK Perwakilan DIY terhadap Pemerintah Kabupaten Sleman)



Disusun oleh :

MATERNA AYU NOVITA SEKAR ARUM

Nomor Mahasiswa : 12 52 01802/PS/MIH

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

2015

- Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400),
- 6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437),
 - 7) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438),
 - 8) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654),
 - 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587),
 - 10) Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 42),
 - 11) Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2011 tentang Majelis Kehormatan Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 50),
 - 12) Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2011 tentang Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5245)
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, dalam penelitian ini bahan hukum sekunder adalah pendapat hukum, hasil penelitian, buku, makalah, media internet dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan Negara oleh pemerintah daerah dalam kerangka

meminimalkan kerugian negara. Penelitian ini juga menghimpun data dan informasi ilmiah dari beberapa narasumber, yakni:

- 1) Kepala Sub Auditorat BPK Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
 - 2) Kepala Bidang Pembukuan dan Pelaporan Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sleman
4. Analisis Data
- a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dikumpulkan oleh peneliti, kemudian diinventarisasi dan diklasifikasi berdasarkan studi dokumen atau menyesuaikan dengan masalah yang dibahas. Bahan yang diperoleh kemudian dipaparkan, disistematisasi kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku (Ibrahim, 2006:296).

Bahan hukum primer berupa Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang mendasar mengenai kedudukan dan tugas Badan Pemeriksa Keuangan. Tuntutan reformasi telah menghendaki terwujudnya penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme menuju pemerintahan yang baik. Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu reformasi atas ketentuan Pasal 23 ayat (5) tentang Badan Pemeriksa Keuangan telah memperkuat kedudukan BPK sebagai lembaga Negara yang bebas dan mandiri. Badan Pemeriksa Keuangan bertugas dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara. Keuangan Negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan Negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Dalam rangka mewujudkan tujuan Negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan Negara.

Dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara, sampai saat ini BPK masih berpedoman kepada *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemeen Rekenkamer* atau IAR (Staatsblad 1933 Nomor 320). Sebelum berlaku Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, selain berpedoman pada IAR dalam pelaksanaan pemeriksaan BPK juga berpedoman pada *Indische Comptabiliteitswet* atas ICW (Staatsblad 1925 Nomor 448 jo Lembaran Negara Nomor 53). Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK mencakup unsur keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pemeriksaan BPK selain mencakup unsur keuangan Negara juga mencakup tiga jenis pemeriksaan yaitu:

- 1) Pemeriksaan keuangan
- 2) Pemeriksaan kinerja
- 3) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu

Dari uraian diatas dapat dilihat tugas BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme yang selanjutnya dapat mengindikasikan adanya kerugian Negara. Dalam penelitian ini analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif, artinya dengan bertitik tolak pada aturan hukum yang berkembang melalui pembahasan dalam bahan hukum sekunder. Kemudian dengan logika berpikir deduktif, maka semua bahan diseleksi dan diolah serta dianalisis dengan memaparkan apa adanya (deskriptif), maka dengan mengungkapkan permasalahan juga dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan wacana baru dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan BPK terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah.

H. PEMBAHASAN

A. Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Pengelolaan Keuangan Negara oleh Pemerintah Daerah di Kabupaten Sleman

1. Fungsi, Tugas dan Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Daerah Istimewa Yogyakarta

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) merupakan lembaga negara yang mempunyai tugas untuk 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. Sesuai Undang-undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat (5) dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 serta untuk mencapai visinya menjadi lembaga keuangan negara yang bebas, mandiri dan profesional serta berperan aktif dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan, maka BPK RI berkedudukan di Ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi hal ini sejalan dengan dianutnya prinsip otonomi daerah seluas-luasnya.

Sampai dengan tahun 2010, BPK RI telah memiliki kantor perwakilan di seluruh provinsi di wilayah Indonesia, salah satunya adalah Perwakilan DIY. Menurut Keputusan BPK RI Nomor 39/K-I-VII.3/7/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana BPK-RI, Perwakilan DIY mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada Daerah Istimewa Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta, serta BUMD dan lembaga terkait di lingkungan entitas tersebut, termasuk melaksanakan pemeriksaan yang dilimpahkan oleh Auditorat Keuangan Negara.

Pada dasarnya fungsi, tugas, wewenang BPK RI Perwakilan DIY sama dengan fungsi, tugas dan wewenang BPK RI Pusat yang membedakan hanya objek pemeriksaannya saja. Objek pemeriksaan BPK RI Pusat memeriksa APBN dan BUMN, sedangkan BPK RI Perwakilan memeriksa APBD dan BUMD. 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: fungsi operatif, fungsi yudikatif dan fungsi advisory (Jimly Asshiddiqie, 2006;168).

Dalam ketentuan peraturan tidak disebutkan secara tegas BPK mempunyai tugas di atas, akan tetapi dalam prakteknya memang BPK melaksanakan ketiga kegiatan tersebut, yaitu :

- a. Fungsi operatif, yaitu berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan atas negara. Hal ini sudah jelas karena tugas BPK pada dasarnya melakukan pemeriksaan. Setiap tahun BPK Perwakilan DIY melakukan pemeriksaan Keuangan atas LKPD Pemda di DIY, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
- 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. Selama ini BPK Perwakilan DIY tidak melaksanakannya karena kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap perbendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara merupakan kewenangan BPK Pusat.
- c. Fungsi advisory, yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara. Dalam pelaksanaannya BPK Perwakilan DIY terkadang menerima tamu yang berasal dari Pemerintah Daerah yang menyampaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan di daerahnya. Dalam hal ini, BPK Perwakilan DIY akan memberikan pendapat atau masukan atas permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

2. Pelaksanaan Pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan terhadap Pengelolaan Keuangan Negara oleh Pemerintah Daerah di Kabupaten Sleman

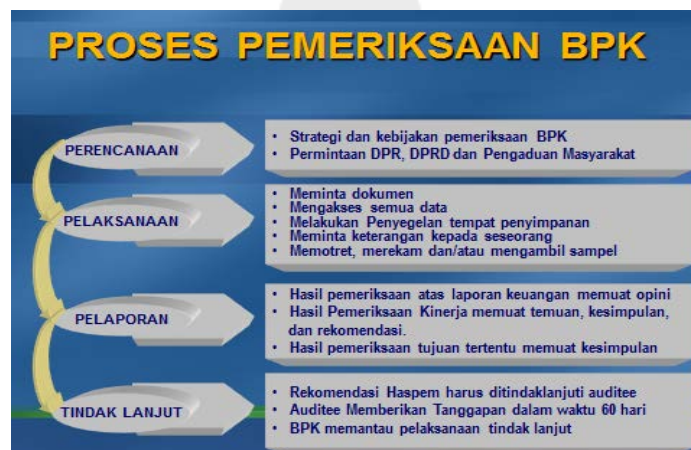
Sejak amandemen ke IV UUD 1945 paket tiga UU Keuangan negara (2003-2004) dan UU No. 15/2006 tentang BPK, BPK pun telah melaksanakan

praktek-praktek transparansi dan akuntabilitas, upaya ini dimaksudkan untuk membangun sistem pemerintahan yang baik dan bersih, serta mewujudkan tata kelola/tata pemerintahan yang baik (good governance). Transparansi dan akuntabilitas keuangan negara harus diwujudkan dalam lima tahapan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yaitu :

- a. Perencanaan dan penganggaran, meliputi proses konsultatif dan publikasi perencanaan anggaran dengan lembaga perwakilan.
- b. Pelaksanaan anggaran.
- c. Akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban anggaran.
- d. Pengawasan internal.
- e. Pemeriksaan oleh auditor eksternal yang independen.

Salah satu langkah nyata BPK dalam meningkatkan Transparansi dan Akuntabilitas adalah dengan menyediakan ruang publik interaktif untuk mengenalkan kiprah dan upaya BPK dalam melaksanakan amanat konstitusi melalui website (www.bpk.go.id) dengan begitu publik dapat dengan mudah memperoleh informasi dan menilai hasil kerja BPK secara langsung serta memonitor tindak lanjut hasil-hasil pemeriksaan BPK. Selain itu BPK juga telah memulai kebiasaan memberikan penghargaan kepada karya jurnalistik media massa yang dianggap menunjukkan profesionalitas dalam liputannya tentang BPK, serta karya yang dibuat dengan cara yang obyektif, akurat dan profesional. BPK juga menempatkan media massa sebagai mitra dalam penegakan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara dengan membangun hubungan yang terbuka dengan media massa.

Gambar 1. Proses Pemeriksaan BPK



Dari gambar di atas, terlihat terdapat 4 siklus pemeriksaan yang dilaksanakan BPK RI. Mekanisme pemeriksaan BPK Perwakilan DIY atas Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) Kabupaten Sleman yaitu proses pemeriksaan dimulai dengan membuat Surat Tugas pemeriksaan dan dilengkapi dengan suatu Program Pemeriksaan atas obyek yang akan diperiksa. Kemudian Tim Pemeriksa menghubungi entitas yang diperiksa dan memberitahukan tentang rencana pemeriksaan sambil meminta jadwal bertemu pimpinan entitas yang diperiksa pada hari pertama pemeriksaan. Hari pertama pemeriksaan dimulai dengan entry meeting dengan pimpinan entitas yang selanjutnya secara resmi BPK melakukan pemeriksaan yang biasanya dilaksanakan selama 30 s.d. 35 hari. Setelah mendekati hari akhir pemeriksaan, BPK akan menyampaikan Temuan Pemeriksaan kepada Pimpinan entitas untuk mendapatkan tanggapan atas temuan tersebut yang kemudian dilanjutkan dengan pembahasan temuan dimaksud. Dari hasil pembahasan tersebut dapat diketahui apakah temuan yang disampaikan tersebut diakui atau tidak oleh entitas. Setelah semua temuan dibahas dan mendapatkan tanggapan, maka pada hari terakhir pemeriksaan, BPK akan melakukan exit meeting dengan Pimpinan Entitas dengan menyerahkan suatu laporan yang diberi nama Lembaran Temuan Pemeriksaan (LTP). Selanjutnya tim pemeriksa akan membahas LTP yang ada di kantor BPK untuk selanjutnya akan disusun suatu Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang telah dilengkapi dengan rekomendasi BPK untuk segera ditindaklanjuti oleh entitas. Apabila dalam proses pemeriksaan ditemukan adanya penyalahgunaan keuangan yang mengandung 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. Dengan demikian, apabila ditemukan adanya unsur pidana dalam temuan pemeriksaanya BPK akan menyampaikan kepada aparat penegak hukum. Apabila indikasi kerugian negara yang ditemukan BPK pada saat melakukan pemeriksaan tidak mengandung unsur pidana, maka BPK merekomendasikan agar indikasi kerugian negara tersebut disetorkan kembali ke kas daerah. Hasil pemeriksaan BPK akan diserahkan kepada lembaga perwakilan dalam hal ini adalah DPRD Kabupaten Sleman, selain juga disampaikan kepada Kepala Daerah dan Inspektur Daerah.

Dalam Tahun 2014, BPK Perwakilan DIY melakukan pemeriksaan sebagai berikut:

No.	Jenis Pemeriksaan	Jumlah LHP
1	Laporan Keuangan	6
2	Kinerja	4
3	Dengan Tujuan Tertentu	7
Jumlah		17

Ket: diluar pemeriksaan bantuan parpol dan pemantauan kerugian daerah

Dari data yang diperoleh peneliti menyatakan bahwa BPK Perwakilan DIY, melakukan pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu dengan uraian sebagai berikut :

- a. Pemeriksaan Keuangan dilakukan terhadap :
 - 1) LKPD Pemda DIY
 - 2) LKPD Kota Yogyakarta
 - 3) LKPD Kabupaten Sleman, Bantul, Kulon Progo, dan Gunungkidul
- b. Pemeriksaan Kinerja dilakukan terhadap :
 - 1) Kinerja Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kabupaten Sleman
 - 2) Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Bantul
 - 3) Kinerja Pelayanan Kesehatan Kabupaten Kulon Progo.
- c. Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) dilakukan terhadap :
 - 1) Belanja Daerah Kabupaten Bantul
 - 2) Pendapatan Daerah Kota Yogyakarta
 - 3) Operasional BPR Gunungkidul

3. Hasil Pemeriksaan BPK Perwakilan Provinsi DIY terhadap Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sleman

Hasil dari pemeriksaan keuangan adalah berupa opini BPK, yaitu: Wajar Tanpa Pengecualian; Wajar Dengan Pengecualian; Tidak memberikan pendapat; dan Tidak wajar.

Dalam Tahun Anggaran 2013, BPK Perwakilan DIY melakukan pemeriksaan keuangan Tahun Anggaran 2012 atas enam pemerintah daerah di lingkungan DIY, dengan hasil pemeriksaan (Opini) sebagai berikut:

No.	Entitas	Opini
1	Kota Yogyakarta	WTP – Dengan Paragraf Penjelas
2	Kabupaten Bantul	WTP – Dengan Paragraf Penjelas
3	Kabupaten Kulon Progo	Wajar Dengan Pengecualian
4	Kabupaten Gunungkidul	Wajar Dengan Pengecualian
5	Kabupaten Sleman	WTP – Dengan Paragraf Penjelas

Dalam pelaksanaan APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman Tahun Anggaran 2012, BPK RI Perwakilan DIY telah melakukan pemeriksaan atas Laporan Keuangan-nya yang pemeriksaannya dilaksanakan pada Tahun 2013. Hasil Pemeriksaan berupa Opini atas kewajaran laporan keuangan “Wajar Tanpa Pengecualian dengan Paragraf Penjelasan”. Menurut opini BPK berdasarkan pemeriksaan laporan keuangan tahun anggaran 2012 menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material posisi keuangan Pemerintah Kabupaten Sleman tanggal 31 Desember 2012 dan 2011 dan Realisasi Anggaran serta Arus Kas untuk tahun yang berakhir pada tanggal-tanggal tersebut sesuai dengan Standar Akutansi Pemerintah. Penjelasan yang perlu mendapat perhatian oleh Pemerintah Kabupaten Sleman hanya 1 yaitu penggunaan langsung penerimaan unit produksi Sekolah Menengah Kejuruan sebagai belanja, meningkat dari TA 2011 sebanyak 2 penjelasan yaitu mengenai Investasi Non Permanen belum disajikan dengan metode nilai bersih yang dapat direalisasikan dan Pemerintah Kabupaten Sleman belum melakukan penyusutan atas Aset tetap. Hal ini menunjukkan bahwa BPK dalam laporan hasil pemeriksaan keuangan pada tahun anggaran 2012 memberikan opini berupa pendapat wajar tanpa pengecualian. Pada tahun anggaran 2012-2013 rekomendasi dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK sebagian dapat dilaksanakan dan sebagian lagi tidak dapat dilaksanakan.

Hasil pemeriksaan BPK Perwakilan DIY secara umum sudah dapat diselesaikan rekomendasinya oleh Pemerintah Kabupaten Sleman, dengan tingkat

penyelesaian sebesar 92,44% dari semua rekomendasi yang telah diberikan, sebagai terlihat pada tabel berikut:

No.	Uraian	Jumlah	Nilai
1.	LHP	24	
2.	Temuan	287	83.234.737.245,17
3.	Rekomendasi	516	76.485.867.091,01
4.	Sesuai Rekomendasi	477	71.394.689.426,81
5.	Belum Sesuai Rekomendasi	38	5.137.072.482,48
6.	Belum Ditindaklanjuti	1	0

Ket: Data berdasarkan Hasil Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan per 30 Okt 2014

Berdasarkan hasil pemeriksaan mengungkapkan bahwa selama periode tahun 2005 s.d 2013, BPK Perwakilan DIY telah menyampaikan sebanyak 24 Laporan Hasil Pemeriksaan yang terdiri dari pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Dari data di atas diuraikan sebanyak 287 temuan senilai Rp 83,23 miliar. Selain itu BPK Perwakilan DIY menyampaikan sebanyak 516 rekomendasi senilai Rp 76,48 miliar kepada entitas yang diperiksa. Dari jumlah tersebut, sebanyak 477 rekomendasi senilai Rp 71,39 miliar telah ditindaklanjuti sesuai dengan rekomendasi, dan diantaranya sebanyak 38 rekomendasi senilai Rp 5,13 miliar belum sesuai dengan rekomendasi, sedangkan 1 rekomendasi dari BPK Perwakilan DIY belum ditindaklanjuti. Tingkat penyelesaian dari rekomendasi yang diberikan oleh BPK Perwakilan DIY menunjukkan angka yang cukup tinggi yaitu sebesar 92,44%, beracu dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa proses pemeriksaan mulai dari pemeriksaan, pelaporan dan penyelesaian hasil pemeriksaan selama ini sudah dapat berjalan dengan baik dan optimal dari semua pihak.

B. Faktor-faktor yang menjadi kendala Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa Pengelolaan Keuangan Negara oleh Pemerintah Daerah di Kabupaten Sleman

Pelaksanaan tugas pemeriksaan BPK selama ini dirasakan baik oleh internal BPK sendiri maupun masyarakat belum dapat berjalan secara maksimal. Beberapa kelemahan dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan BPK, antara lain :

1. Hari pemeriksaan yang tidak disesuaikan dengan kompleksitas dan besar anggaran dari auditee yang diperiksa.
2. Jumlah pemeriksa yang tidak disesuaikan dengan kompleksitas dan besar anggaran dari auditee yang diperiksa.
3. Kurangnya tenaga pemeriksa, hal ini merupakan salah satu factor kendala dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang menyebabkan proses pemeriksaan menjadi kurang efektif. Kurangnya tenaga pemeriksa ini didasari oleh ketidakleluasaan BPK dalam proses perekrutan anggota pemeriksa karena terganjal oleh kebijakan pemerintah.
4. Biaya pemeriksaan yang kadang kala tidak bisa mengakomodir pengeluaran yang tidak dianggarkan terlebih dahulu.

Dalam melaksanakan tugas konstitusionalnya, BPK juga mengalami berbagai kendala yang menghambat pelaksanaan pemeriksaan, yaitu:

1. Kendala Internal

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nugroho Heru Wibowo, SE., M.Comm., Ak. selaku Kepala Sub Auditorat BPK Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 18 Mei 2014 Kepala Sub Auditorat BPK RI Perwakilan DIY, diketahui beberapa kendala dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang berasal dari internal BPK, yaitu sebagai berikut :

a. Terbatas sumber daya pemeriksa yang dimiliki;

Keterbatasan sumber daya pemeriksa yang dimiliki BPK disebabkan karena adanya kebijakan Pemerintah dalam jumlah perekrutan sumber daya pemeriksa.

b. Terbatasnya waktu pemeriksaan;

c. Terbatas anggaran pemeriksaan.

2. Kendala Eksternal

a. Auditee (pihak yang diperiksa) tidak/kurang mau bekerja sama;

- b. Dokumen pemeriksaan yang susah/tidak bisa diperoleh, baik karena hilang, rusak, maupun karena memang auditee yang sengaja tidak mau menyerahkan dokumen;
- d. Adanya peraturan perundangan yang menghambat pemeriksaan, seperti peraturan terkait kerahasiaan bank dan terkait pemeriksaan pajak.
- e. Hasil pemeriksaan BPK tidak ditindaklanjuti atau dimanfaatkan. Dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan ternyata terdapat saran dan atau rekomendasi BPK yang belum dapat ditindaklanjuti oleh auditee. Hal ini terjadi karena auditee dalam menindaklanjuti masih memerlukan koordinasi dengan instansi terkait yang seringkali tidak mudah dilaksanakan, sehingga memerlukan waktu yang cukup lama. Sedangkan hasil pemeriksaan yang menimbulkan sangkaan tindak pidana yang seharusnya diberitahukan kepada instansi kepolisian dan atau kejaksaan seringkali tidak dapat ditindaklanjuti dengan alasan bahwa bukti yang disampaikan oleh BPK tidak lengkap dan otentik.
- f. Lokasi tempat pemeriksaan yang jauh dan susah ditempuh.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan peneliti terhadap narasumber Bapak Eka Priastana Putra, SE. MSi Kepala Bidang Pembukuan dan Pelaporan Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sleman pada tanggal 26 September 2014 menyatakan bahwa dalam proses pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan Negara terdapat kendala yang dihadapi. Menurut sudut pandang Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah kendala dalam proses pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh BPK antara lain :

- a) Ketiadaan standar audit yang menimbulkan gap antara auditor (BPK) dengan auditee (pemda). Gap dimaksud berupa persepsi auditee bahwa auditor melakukan audit dengan hak prerogatif berupa UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- b) Akibat adanya gap antara auditor dan auditee menimbulkan pemahaman bahwa audit dilakukan untuk menguji "kebenaran" bukan kewajaran. Padahal dalam tujuannya pemeriksaan adalah untuk menguji kewajaran hasil pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah.

Gap antara auditor dan auditee memicu kecenderungan pendapat auditor “wajar dengan pengecualian” atau “tidak wajar” atau bahkan “disclaimer” yang memunculkan asumsi keraguan dengan pertanyaan “apa benar daerah-daerah tersebut memang telah memenuhi kriteria kewajaran?”.

Berdasarkan kelemahan dan faktor-faktor kendala yang dihadapi BPK Perwakilan DIY dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara dapat disimpulkan bahwa kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daerah di Kabupaten Sleman tidak semata-mata dari faktor internal BPK melainkan dari faktor eksternal. Perbuatan korupsi Rp 10 miliar yang dilakukan oleh Bupati Sleman Ibnu Subiyanto dana digunakan dalam rangka pengadaan buku ajar SD,SMP dan SMA dikategorikan penyalahgunaan wewenang yang diakibatkan oleh kurangnya pengawasan dari pihak yang berwenang dalam hak ini anggota legislatif DPR. Montesquieu mengemukakan faktor pengawasan (check and balances) seharusnya dapat menjamin terwujudnya kehendak rakyat dalam sebuah masyarakat yang mempunyai pemerintah. Konsep Trias Politica adalah adanya pembagian kekuasaan Negara ke dalam fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pembagian kekuasaan dimaksud adalah untuk melakukan check dan balances antara ketiga lembaga tinggi negara tersebut. Jika dikaitkan dengan korupsi yang dilakukan oleh Bupati Sleman, maka ini merupakan ketidak berfungsinya lembaga legislatif dalam melaksanakan hak pengawasannya dengan baik sehingga terjadi penyalahgunaan kewenangan yang pada akhirnya bermuara pada korupsi.#

C. Upaya Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengatasi kendala-kendala dalam pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh Pemerintah Daerah di Kabupaten Sleman

Berkaitan dengan adanya kendala-kendala yang dihadapi oleh BPK RI Perwakilan DIY, maka perlu adanya upaya pemecahan, upaya disini yang dimaksud adalah terkait dengan upaya yang harus dilakukan BPK dalam rangka meningkatkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan cara :

1. Menggunakan pendekatan e-audit dalam melaksanakan pemeriksaan.

e-Audit merupakan suatu metode pemeriksaan yang memanfaatkan sinergi antara sistem informasi internal BPK RI (e-BPK) dengan sistem informasi internal milik entitas pemeriksaan (e-Auditee) dimana sinergi ini membentuk sebuah komunikasi data secara online antara e-BPK dengan e-Auditee yang secara sistematis membentuk pusat data pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di BPK.

2. Menggunakan tenaga pemeriksa dari Perwakilan lain atau kantor pusat yang pada saat yang bersamaan sedang tidak melaksanakan tugas pemeriksaan.

3. Proses penganggaran biaya pemeriksaan lebih terencana.

Pemahaman akan sumber daya mengenai penganggaran dan proses penganggaran biaya menjadi salah satu upaya yang dapat mendukung proses pemeriksaan berjalan efektif.

4. Penerapan metode management letter.

Upaya yang ditawarkan oleh DPKAD yaitu dinas terkait melakukan koordinasi dengan Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dengan menggunakan management letter. Management letter merupakan suatu surat yang dibuat oleh Kantor Akuntan Publik (KAP), ditujukan kepada manajemen perusahaan yang diperiksa laporan keuangannya (di audit), yang isinya memberitahukan kelemahan dari pengendalian intern perusahaan (baik material maupun immaterial weaknesses) yang ditemukan selama pelaksanaan pemeriksaan, disertai dengan saran-saran perbaikan dari KAP.

I. KESIMPULAN

Berdasarkan dari hasil uraian penelitian dan analisa yang telah dilakukan, maka dapat diperoleh suatu kesimpulan dari permasalahan yang ada yaitu :

1. Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga Negara yang bebas dan mandiri mempunyai tugas melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan Negara, hal ini termuat dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pemeriksaan BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, terbagi atas pemeriksaan

keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hasil dari pemeriksaan keuangan berupa opini yang meliputi 4 opini, yakni :

a. Pendapat Wajar Tanpa Pengecualian

Pendapat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) adalah pendapat pemeriksaan \ laporan keuangan yang diperiksa itu telah menyajikan secara wajar apa yang telah dilaporkan dalam laporan keuangannya

b. Pendapat Wajar Dengan Pengecualian

Pendapat Wajar Dengan Pengecualian (WDP) adalah pendapat pemeriksaan bahwa laporan keuangan yang diperiksa telah menunjukkan laporan yang wajar dengan beberapa pengecualian.

c. Tidak Memberikan Pendapat

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.

d. Pendapat "Tidak Wajar" (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.

Berdasarkan penelitian diperoleh hasil bahwa pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK Perwakilan DIY sudah berjalan optimal hal ini dibuktikan dengan mekanisme pelaksanaan pemeriksaan yang sesuai dengan peraturan dan standar pemeriksaan pengelolaan keuangan Negara, selain itu hasil dari pemeriksaan yang berupa laporan hasil pemeriksaan BPK atas pengelolaan keuangan Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sleman Tahun Anggaran 2012 menunjukkan bahwa BPK memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian dengan Paragraf Penjelas. Berdasarkan pemeriksaan laporan keuangan tahun anggaran 2012 Kabupaten Sleman menyajikan secara wajar dalam semua hal. Penjelasan

yang perlu mendapat perhatian Pemerintah Kabupaten Sleman adalah penggunaan langsung penerimaan unit produksi Sekolah Menengah Kejuruan sebagai belanja meningkat dari TA 2011 sebanyak 2 penjelasan yaitu mengenai Investasi Non Permanen belum disajikan dengan metode nilai bersih yang dapat direalisasikan dan Pemerintah Kabupaten Sleman belum melakukan penyusutan atas Aset Tetap.

2. Pelaksanaan tugas pemeriksaan BPK selama ini dirasakan baik oleh internal BPK sendiri maupun masyarakat belum dapat berjalan secara maksimal. Beberapa kelemahan dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan BPK, antara lain :
 - a. Hari pemeriksaan yang tidak disesuaikan dengan kompleksitas dan besar anggaran dari auditee yang diperiksa.
 - b. Jumlah pemeriksa yang tidak disesuaikan dengan kompleksitas dan besar anggaran dari auditee auditee yang diperiksa.
 - c. Kurangnya tenaga pemeriksa.
 - d. Biaya pemeriksaan yang kadang kala tidak bias mengakomodir pengeluaran yang tidak dianggarkan terlebih dahulu.

Dalam melaksanakan tugas konstitusionalnya, BPK juga mengalami kendala yang menghambat pelaksanaan pemeriksaan. Terkait dengan faktor-faktor yang menjadi hambatan BPK dalam pelaksanaan pemeriksaan ada 2 (dua) faktor, yaitu :

- 1) Faktor Internal, meliputi :
 - a) Terbatasnya sumber daya pemeriksa yang dimiliki;
 - b) Terbatasnya waktu pemeriksaan;
 - c) Terbatasnya anggaran pemeriksaan.
- 2) Faktor Eksternal, meliputi :
 - a) Auditee (pihak yang diperiksa) tidak/kurang mau bekerjasama;
 - b) Dokumen pemeriksaan yang susah/tidak bisa diperoleh, baik karena hilang, rusak maupun karena memang auditee yang senagaj tidak mau menyerahkan dokumen;

- c) Adanya peraturan perundang-undangan yang menghambat pemeriksaan, seperti peraturan terkait kerahasiaan bank dan terkait pemeriksaan pajak;
- d) Hasil pemeriksaan BPK tidak ditindaklanjuti atau dimanfaatkan;
- e) Lokasi tempat pemeriksaan yang jauh dan susah ditempuh.

Kendala dalam proses pemeriksaan pengelolaan keuangan daerah adalah :

- a) Ketiadaan standar audit yang menimbulkan gap antara auditor (BPK) dengan auditee (pemda).
 - b) Akibat adanya gap antara auditor (BPK) dengan auditee (pemda) menimbulkan pemahaman bahwa audit dilakukan untuk menguji “kebenaran” bukan “kewajaran”
5. Pemaparan faktor-faktor yang menjadi kendala tersebut, diupayakan suatu solusi dalam mengalami kendala-kendala dalam melakukan pemeriksaan. Upaya-upaya yang dilakukan adalah :
- a. Menggunakan pendekatan e-audit dalam melaksanakan pemeriksaan. e-Audit merupakan suatu metode pemeriksaan yang memanfaatkan sinergi antara sistem informasi internal BPK RI (e-BPK) dengan sistem informasi internal milik entitas pemeriksaan (e-Auditee) dimana sinergi ini membentuk sebuah komunikasi data secara online antara e-BPK dengan e-Auditee yang secara sistematis membentuk pusat data pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di BPK.
 - b. Menggunakan tenaga pemeriksa dari Perwakilan lain atau kantor pusat yang pada saat yang bersamaan sedang tidak melaksanakan tugas pemeriksaan.
 - c. Proses penganggaran biaya pemeriksaan lebih terencana.
 - d. Penerapan metode management letter.

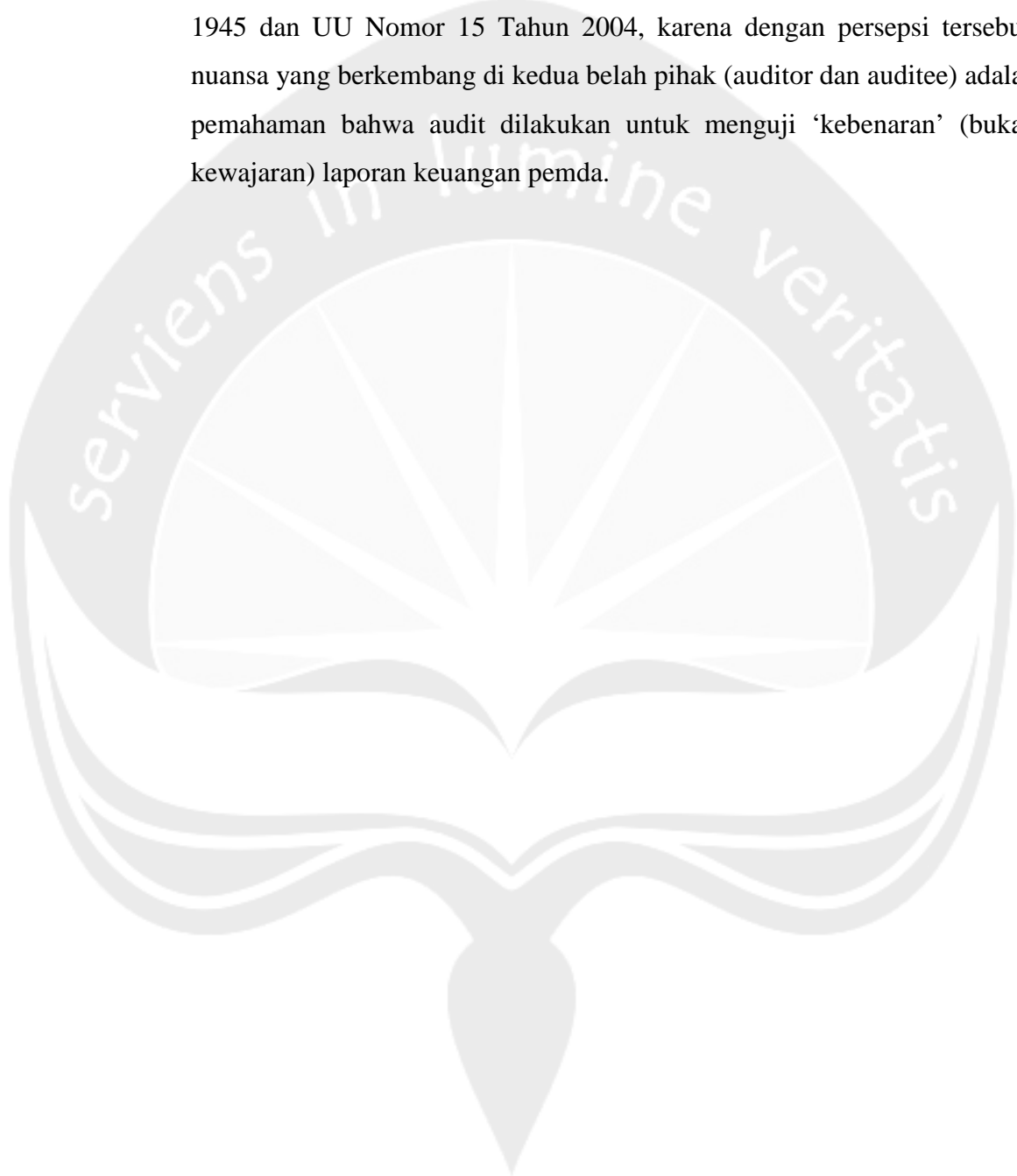
J. SARAN

1. Fungsi pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK selama ini perlu beberapa pembenahan, diantaranya waktu pemeriksaan, tenaga pemeriksa, dan keterkaitan peraturan perundang-undangan lain terhadap proses pemeriksaan pengelolaan keuangan negara. Pada proses pemeriksaan seringkali

terhambat oleh faktor undang-undang, hal ini seakan “membatasi” kewenangan BPK dalam memeriksa pengelolaan keuangan negara. Pada hakekatnya tidak ada lagi undang-undang yang membatasi kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan. Dalam hal tindak lanjut pemeriksaan komunikasi antara BPK dan pihak terkait haruslah tetap terjalin dengan baik, mengingat hasil pemeriksaan BPK baik yang berupa temuan kerugian maupun saran/rekomendasi haruslah segera diproses untuk memperoleh hasil final.

2. Berdasarkan kendala yang dihadapi oleh BPK dalam melakukan pemeriksaan, dapat diberikan saran sebagai berikut :
 - a. Dalam rangka mengatasi minimnya jumlah pemeriksa, BPK sebaiknya memilih dan merekrut tenaga pemeriksa didasarkan atas tingkat kebutuhan dalam proses pemeriksaan. Perekrutan tenaga pemeriksa oleh BPK dibuktikan dengan berpedoman pada kemampuan calon tenaga pemeriksa.
 - b. Perlu dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang Keuangan Negara dan pemeriksaan Keuangan Negara. Hal ini menyangkut kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara yang dibatasi oleh beberapa undang-undang.
 - c. Berkaitan dengan tindak lanjut hasil pemeriksaan, apabila pejabat yang disertai hasil pemeriksaan tidak melakukan tindak lanjut sesuai dengan prosedur maka pejabat tersebut dikenakan sanksi administrasi sesuai dengan yang tercantum dalam UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
 - d. Komunikasi antara pemeriksa (BPK) dan auditee, serta dinas-dinas terkait harus terjalin dengan baik, mengingat proses pemeriksaan adalah suatu sistem yang tidak dapat dilakukan sendiri, serta hasil pemeriksaan yang diberikan oleh BPK haruslah ditindaklanjuti oleh pejabat yang disertai hasil pemeriksaan oleh karena itu perlu komunikasi oleh BPK dengan pihak tersebut.
 - e. Meningkatkan transparansi pengelolaan keuangan negara dengan bekerjasama dengan pihak/dinas terkait (KPK) baik dalam proses pemeriksaan maupun proses pengawasan pengelolaan keuangan negara, tanpa mengurangi independensi masing-masing.

- f. Terkait dengan standar pemeriksaan, semestinya standar pemeriksaan diterbitkan profesi (bukan pemeriksa) agar tidak gap antara auditor (BPK) dengan auditee (pihak yang diperiksa). Gap dimaksud berupa persepsi auditee bahwa auditor melakukan audit dengan hak prerogatif berupa UUD 1945 dan UU Nomor 15 Tahun 2004, karena dengan persepsi tersebut, nuansa yang berkembang di kedua belah pihak (auditor dan auditee) adalah pemahaman bahwa audit dilakukan untuk menguji 'kebenaran' (bukan kewajaran) laporan keuangan pemda.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU, MAKALAH DAN JURNAL

Asshiddiqie Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587,

Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 42.

Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2011 tentang Majelis Kehormatan Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 50.

Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2011 tentang Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5245.

C. WEBSITE

<http://www.slideshare.net/DadangSolihin/buku-keuangan-publik-pusat-dan-daerah>, diunduh 1 Oktober 2013, 16:00

<http://www.antikorupsi.org/id/content/daerah-dominasi-kasus-korupsi>,
diunduh 9 Oktober 2013, 13:18

<http://setagu.net/data-korupsi-2011-versi-icw/>, diunduh 7 Oktober 2013, 10.00

<http://www.bijaks.net/scandal/index/2969-korupsi-buku-di-dinas-pendidikan-sleman>, diunduh 25 Januari 2015, 15.45

