

**KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM
PEMERIKSAAN PENGGUNAAN DANA DESA**

**(Studi Di Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia
Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)**

SKRIPSI

**Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Program Studi Ilmu Hukum**

Oleh:

NOPRIANSYAH PANE

NPM: 1206200386



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2017**



Ilmu, Cerdas dan Sepercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, tanggal 09 Agustus 2017, Jam 09,00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : NOPRIANSYAH PANE
NPM : 1206200386
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM Tata Negara
JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM PEMERIKSAAN PENGGUNAAN DANA DESA (Studi di Kantor Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)

Dinyatakan : (B) Lulus Yudisium dengan predikat Baik
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM Tata Negara.

PANITIA UJIAN

Ketua

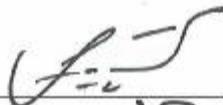
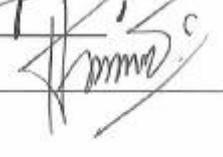
Sekretaris


IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001


FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. FAISAL, S.H., M.Hum
2. IDA HANIFAH, S.H., M.H
3. HARISMAN, S.H., M.H
4. M. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H

1. 
2. 
3. 
4. 



Ilmu, Cerdas dan Berprestasi

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : NOPRIANSYAH PANE
NPM : 1206200386
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM Tata Negara
JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
DALAM PEMERIKSAAN PENGGUNAAN DANA DESA
(Studi di Kantor Badan Pemeriksaan Keuangan Republik
Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)

PENDAFTARAN : Tanggal 02 Agustus 2017

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Komprehensif, penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM
BAGIAN HUKUM Tata Negara

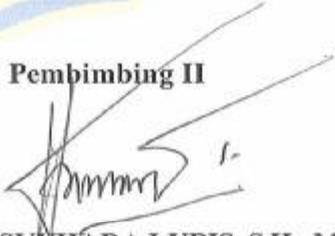
Diketahui
Dekan


IDA HANIFAH, S.H., M.H.
NIDN: 0003036001

Pembimbing I


HARISMAN, S.H., M.H.
NIDN: 0103047302

Pembimbing II


M. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H.
NIDN: 0018098801



Unggul, Cerdas dan Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : NOPRIANSYAH PANE
NPM : 1206200386
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM Tata Negara
JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
DALAM PEMERIKSAAN PENGGUNAAN DANA DESA
(Studi di Kantor Badan Pemeriksaan Keuangan Republik
Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 09 Mei 2017

Pembimbing I

Pembimbing II


HARISMAN, S.H., M.H
NIDN: 0103047302


M. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H
NIDN: 0018098801



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

Ilmu, Cerdas dan Terpercaya

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nopriansyah Pane
NPM : 1206200386
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul : KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
DALAM PEMERIKSAAN PENGGUNAAN DANA DESA
(Studi di Kantor Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia
Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Agustus 2017

Saya yang menyatakan



NOPRIANSYAH PANE



Siapa, Cerdas dan Berprestasi

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut.

KARTU BIMBINGAN
SKRIPSI MAHASISWA

Nama Mahasiswa : NOPRIANSYAH PANE
NPM : 1206200386
Prodi/Bagian : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
Judul Skripsi : KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
DALAM PEMERIKSAAN PENGGUNAAN DANA DESA
(Studi Di Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Republik
Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)
Pembimbing I : HARISMAN, S.H., M.H
Pembimbing II : MUHAMMAD TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	KONS. LANJUTAN	PARAF
08-03-2017	Pengertian skripsi, Metode penulisan, Abstrak, Daftar isi	Definisi Operasional, Tinjauan pustaka	
28-03-2017	Bab I Tinjauan pustaka, Dipublikasi sesuai judul	Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan	
04-04-2017	Bab II Kesimpulan dan saran di publikasi		
17-04-2017	Ara lanjut ke pembimbing I (satu)		
25-04-2017	publikasi sesuai judul		
05-05-2017	Ara Meja Guru		

Diketahui Dekan

Pembimbing I

Pembimbing II

Ida Hanifah, S.H., M.H

Harisman, S.H., M.H

M. Teguh Syuhada Lubis, S.H., M.H

ABSTRAK

KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM PEMERIKSAAN PENGGUNAAN DANA DESA

**(Studi Di Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia
Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)**

Nopriansyah Pane

Badan pemeriksa keuangan adalah lembaga negara yang bebas mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam menjalankan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Dengan kata lain bahwa eksistensi Badan Pemeriksa Keuangan bukan bersifat formalitas semata tetapi merupakan lembaga yang diharapkan berfungsi sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Badan Pemeriksa Keuangan 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.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris dengan pendekatan yuridis empiris yang diambil dari data primer dan data sekunder dengan mengelola data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Penggunaan keuangan negara baik di tingkat pusat hingga di tingkat daerah tidak terlepas dari pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, termasuk desa. Artinya, pemerintah perlu segera menerbitkan peraturan tentang penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban terkait kucuran dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ke desa. Adapun peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, tidak secara terperinci mengatur hal-hal tersebut. Selain menerbitkan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, penguatan kapasitas dan kemampuan kepala desa dan perangkat desa perlu diberikan, untuk meminimalisir dan mencegah penyelewengan anggaran, mengalokasikan anggaran desa dengan baik, serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Kata kunci: Badan Pemeriksaaan Keuangan Republik Indonesia, Pengelolaan Keuangan Negara, Dana Desa.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, yang telah memberi nikmat yang begitu besar berupa kesehatan, keselamatan dan ilmu pengetahuan yang merupakan amanah, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan sebagai sebuah karya ilmiah yang berbentuk skripsi. Shalawat dan salam juga dipersembahkan kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, seorang tokoh yang membawa umatnya kejalan yang terang benderang sehingga dirasakan pada masa sekarang ini menjadikan setiap manusia berilmu dan berjiwa seperti seorang pemimpin bagi setiap manusia di muka bumi ini.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menempuh ujian tingkat Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Skripsi ini berjudul: **“KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM PEMERIKSAAN PENGGUNAAN DANA DESA (Studi Di Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)”**.

Disadari skripsi ini tidak akan selesai tanpa adanya bantuan, perhatian dan kasih sayang dari berbagai pihak yang mendukung pembuatan skripsi ini, baik moril maupun materil yang telah diberikan dalam penyelesaian skripsi ini. Terima kasih secara khusus dan istimewa dihanturkan kepada orang yang paling berjasa yakni Ibunda tersayang Nurhayani Tanjung dan Ayahanda Tersayang Syakban Pane yang merupakan inspirasi hidup penulis. Sebagai orang tua yang sangat menyayangi anak-anaknya sebagaimana yang penulis rasakan selama ini dan

tidak pernah menyerah untuk mendidik dengan penuh curahan kasih sayang dalam membesarkan anak-anaknya. Salut, hormat, bangga serta bahagia memiliki orang tua yang sangat sabar dan tangguh seperti ibunda dan ayahanda tercinta. Semoga Allah SWT senantiasa melindugi dan memberikan kesehatan dan rezeki yang berlimpah kepada Ibunda dan ayahanda tercinta. Terimakasih diucapkan yang sedalam-dalamnya kepada sanak keluarga yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah dihanturkan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Agussani, MAP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas kesempatan dan fasilitasnya yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Ida Hanifah, S.H., M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin S.H., M.H;
3. Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Harisman S.H., M.H selaku Pembimbing I, dan Bapak Teguh Syuhada Lubis, S.H., M.H selaku Pembimbing II, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini selesai;

4. Disampaikan juga terima kasih kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas bantuan dan dorongan hingga skripsi dapat diselesaikan;
5. Terima kasih diucapkan kepada adik kandung Ruli Agus Prabowo Pane, Ningsih Khairiah Pane yang telah memberi semangat dan perhatiannya kepada penulis hingga selesainya skripsi ini;
6. Terima kasih diucapkan kepada para teman-teman Syahrizal, SH., MM, Sonang Basri Hasibuan, SH, Alansayah Putra Pulungan, SH, Nurman Abdillah, SH, Fauziah Hanum Dalimunthe, Zulkarnaen Dalimunthe, Azhari Siregar, Dewi Hafni Larasati, Citra Dewi, Ramadhan Syahputra Tanjung, Heri Iswandi Tanjung, Muhammad Zunandar Tanjung, Ahmad Reza Alwi Fahlefi Nasution, SH, Muhammad Hasandy Dalimunte, Rico Riswanda Simatupang, SH, Mardiana Sagala, Intan Sri Dewi Tambunan yang telah membantu penulis dalam memberikan ilmu pengetahuannya untuk menyelesaikan skripsi ini;
7. Serta terima kasih penulis ucapkan kepada seluruh teman-teman angkatan 2012 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, yang selalu melewatkan suka dukanya bersama penulis dalam menjalani perkuliahan yang sangat sulit ini, yang dengan penuh harapan kelak kita dapat menjadi manusia yang sukses dan mendapat bahagia dunia akhirat.

Penulis hanya sebagai manusia biasa, disadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Atas bantuan dan dukungan segenap orang dalam penyelesaian skripsi ini, namun pada akhirnya penulis adalah seorang manusia

biasa yang tak luput dari kesalahan maka dari pada itu diucapkan sekali lagi ribuan terima kasih kepada semuanya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Medan, April 2017

Penulis

Nopriansyah Pane
NPM: 1206200386

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	6
2. Faedah Penelitian	7
B. Tujuan Penelitian	8
C. Metode Penelitian	8
1. Sifat Penelitian	8
2. Sumber Data	9
3. Alat Pengumpul Data	11
4. Analisis Data	11
D. Definisi Operasional	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Pengertian Tentang Kewenangan	13
B. Tinjauan Tentang Badan Pemeriksa Keuangan	16
C. Tinjauan Tentang Keuangan Negara	22
D. Tinjauan Tentang Dana Desa	28
BAB III PEMBAHASAN	32
A. Kedudukan Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara Dalam	

	Pemeriksaan Dana Desa	32
B.	Kewenangan Badan Pemeriksaan Keuangan Dalam Pemeriksaan Dana Desa	51
C.	Kendala Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Dana Desa	64
BAB IV	KESIMPULAN DAN SARAN	72
	A. Kesimpulan	72
	B. Saran	73
	DAFTAR PUSTAKA	-
	Lampiran	-

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berada pada pemerintah karena merupakan bagian dari pemerintahan negara. Hal ini didasarkan bahwa pemerintah wajib memenuhi tugas negara sebagaimana yang termaktub dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945. Dalam rangka memenuhi fungsi negara maka pemerintah memerlukan pendanaan yang setiap tahun ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Keberhasilan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah membutuhkan pemeriksaan agar pembiayaan terhadap tujuan negara tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Secara Konstitusional, Pemeriksaan pengelolaan serta tanggung jawab keuangan negara dilakukan oleh suatu lembaga negara yang bernama Badan Pemeriksa Keuangan.¹

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang mendasar diantaranya Pasal 23 ayat (5) mengenai kedudukan dan tugas Badan Pemeriksa Keuangan. Para pembentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyadari bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Pemerintah tentang keuangan negara merupakan kewajiban yang berat sehingga perlu dibentuk suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah.

¹ Josef Monteiro. 2014. *Lembaga-Lembaga Negara setelah amandemen UUD 1945*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, halaman 145.

Tuntutan reformasi telah menghendaki terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) menuju tata pemerintahan yang baik mengharuskan perubahan peraturan perundang-undangan dan kelembagaan negara.

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 memperkokoh keberadaan dan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan yaitu sebagai lembaga negara pemeriksa keuangan perlu dimantapkan disertai dari ketergantungan kepada pemerintah dalam hal kelembagaan, pemeriksaan, dan pelaporan sangat diperlukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan agar dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang telah disahkan pada 15 Januari 2014 silam, membawa euforia tersendiri bagi para pemangku kepentingan Desa. Hal ini ditandai dengan menyeruaknya sorak gembira para Kepala Desa dari berbagai daerah di balkon sidang paripurna di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat, pasca palu sidang diketuk oleh pimpinan sidang, Priyo Budi Santoso. Salah satu poin dalam Undang-Undang tersebut, Kepala Desa akan mendapat gaji tetap setiap bulannya.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa membawa angin segar bagi Kepala Desa di seluruh Indonesia, karena mereka akan menerima penghasilan tetap. Tidak hanya itu, undang-undang tersebut juga mengatur tentang alokasi dana dari pemerintah pusat, yang tentunya akan meningkatkan

kesejahteraan Desa. Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia telah menunjukkan bahwa Desa (atau yang disebut dengan nama lain) memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat serta berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Pasal 72 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan bahwa pendapatan desa bersumber dari:

- a. Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong dan lain-lain pendapatan asli desa;
- b. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- d. Alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- e. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. lain-lain pendapatan Desa yang sah;

Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersumber dari belanja pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan.³

Anggaran desa ditetapkan minimal 10% dari dana transfer daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Adapun angka 10 persen berasal dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta telah dikurangi dana alokasi khusus. Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana desa tersebut, pemerintah dapat melakukan penundaan dan atau pemotongan sebesar alokasi dana

²<http://makassar.bpk.go.id/wp-content/uploads/2015/10/Pemeriksaan-BPK-terhadap-Penggunaan-Dana-Desa-Kedudukan-Hukum-Kepala-Desa.pdf> Diakses Kamis 16 Juni 2016 pada Pukul 20:40.

³Ni'matul Huda. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press, halaman 230.

perimbangan setelah dikurangi dana alokasi khusus yang seharusnya disalurkan ke desa. Anggaran tersebut dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka pemerataan pembangunan desa.

Kebutuhan terhadap anggaran tersebut diajukan melalui Badan Permusyawaratan Desa yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Ibarat Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Badan Permusyawaratan Desa turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa, serta bersidang minimal setahun sekali. Selain itu, pemerintah Kabupaten/Kota juga mengalokasikan bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah paling sedikit 10% dari realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi daerah Kabupaten/Kota. Pemerintah Desa juga dapat menerima bantuan keuangan yang bersumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota. Sumber dana pemberian gaji tetap bagi Kepala Desa berasal dari dana keseimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang diterima Kabupaten/Kota. Selain penghasilan tetap, Kepala Desa dan perangkat desa memperoleh jaminan kesehatan dan dapat juga memperoleh penerimaan lainnya yang sah.

Konsekuensi dari hal tersebut yaitu bahwa Kepala Desa harus melaporkan dan mempertanggungjawabkan penggunaan Dana Desa kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Pasalnya, dana yang mengucur ke desa diambil dari Anggaran

Pendapatan Belanja Negara. Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa harus siap memberikan laporan dan pertanggungjawaban. Adapun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa dipertegas bahwa Kepala Desa wajib menyampaikan laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun akhir anggaran kepada Bupati/Walikota. Namun, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa tidak menyinggung sedikit pun tentang pemeriksaan penyelenggaraan pemerintahan desa (termasuk pemeriksaan laporan keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dana desa merupakan bagian keuangan negara, maka penggunaannya harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Sebab seluruh penggunaan anggaran dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara wajib diaudit Badan Pemeriksa Keuangan.

Badan Pemeriksa Keuangan berwenang dalam melakukan pemeriksaan terhadap penggunaan dana desa, hanya saja sampai saat ini Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara masih belum melakukan pemeriksaan dana desa tersebut. Selama ini, penggunaan anggaran dana desa tak pernah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan, karena tidak secara langsung penggunaannya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Adanya

pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan kemungkinan terjerat oleh kasus hukum, akan membuat para Kepala Desa tidak mengajukan anggaran dana desa karena takut akan menjadi tersangka korupsi karena kesalahan pembuatan laporan. Kemungkinan lainnya, para Kepala Desa akan meminta pemerintah supaya audit Badan Pemeriksa Keuangan ditiadakan. Namun, dengan meniadakan audit Badan Pemeriksa Keuangan akan memperbesar peluang terjadinya penyalahgunaan anggaran bahkan korupsi penggunaan keuangan negara baik di tingkat pusat hingga di tingkat daerah tidak terlepas dari pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, termasuk desa.⁴

Berdasarkan uraian diatas, Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian serta untuk membahas dan mengangkat **“Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Penggunaan Dana Desa (Studi di Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)”**.

1. Rumusan Masalah

Masalah dapat dirumuskan sebagai suatu pernyataan tetapi lebih baik dengan suatu pertanyaan. Keunggulan menggunakan rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan ini adalah untuk mengontrol hasil penelitian.⁵ Berdasarkan Uraian diatas dapat ditarik beberapa permasalahan yang akan menjadi batasan pembahasan dari penelitian ini, antara lain:

⁴ <http://makassar.bpk.go.id/wpcontent/uploads/2015/10/Pemeriksaan-BPK-terhadap-Penggunaan-Dana-Desa-Kedudukan-Hukum-Kepala-Desa.pdf> diakses Kamis 16 Juni 2016 Pada Pukul 20:50.

⁵ Fakultas Hukum. 2014. *Pedoman penulisan skripsi*. Medan: Fakultas Hukum, halaman 4.

- a. Bagaimana kedudukan hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam pemeriksaan dana desa?
- b. Bagaimana kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam pemeriksaan dana desa?
- c. Bagaimana kendala Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam pemeriksaan dana desa?

2. Faedah Penelitian

Dalam penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat, yaitu sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini untuk menambah pengetahuan ilmu hukum mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemeriksaan penggunaan dana Desa.
- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk masyarakat mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemeriksaan penggunaan dana Desa.

B. Tujuan Penelitian

Penelitian yang diajukan memiliki beberapa tujuan untuk diteliti lebih lanjut, yaitu:

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam pemeriksaan penggunaan dana desa.

2. Untuk mengetahui kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Republik Indonesia Provinsi Sumatera Utara dalam pemeriksaan penggunaan dana desa.
3. Untuk mengetahui kendala Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Republik Indonesia Provinsi Sumatera Utara dalam pemeriksaan dana desa.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu faktor suatu permasalahan yang akan dibahas, dimana metode penelitian merupakan cara utama yang bertujuan untuk mencapai tingkat utama. Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian terdiri atas:

1. Sifat Penelitian

Untuk melakukan penelitian dalam membahas skripsi ini diperlukan suatu spesifikasi penelitian deskriptif analitis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menguraikan keseluruhan pokok permasalahan yang dibahas dalam skripsi sebagaimana yang dikemukakan dalam rumusan masalah, terlebih dahulu dihubungkan dengan keseluruhan data primer dan data sekunder serta bukti-bukti pendukung yang telah ada, baik diperoleh dari lapangan maupun sumber kepustakaan.

Adapun metode pendekatan yang digunakan untuk melakukan penelitian dalam pembahasan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis empiris. Yaitu penelitian dalam skripsi ini dilakukan studi langsung dengan wawancara. Metode

penelitian hukum empiris yang meneliti hukum dari perspektif eksternal dengan objek penelitiannya adalah sikap dan perilaku sosial terhadap hukum.⁶

2. Sumber Data

Sumber data yang diperoleh dalam materi penelitian ini terdiri atas :

- a) Data primer adalah data yang diperoleh dari lapangan secara langsung melalui wawancara (*interview*) dengan Iskandar Setiawan, Kepala Bagian Humas dan TU di Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara.
- b) Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan pustaka. Data primer yang dalam penelitian melakukan bedah buku, data sekunder dalam penelitian bersumber pada:
 1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dalam penelitian digunakan, yaitu:
 - a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Negara Republik Indonesia;
 - b. Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
 - c. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
 - d. Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

⁶ I Made Pasek Diantha. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, halaman 12.

- e. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
 - f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - g. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - h. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - i. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa buku, karya ilmiah, hasil penelitian, hasil karya pakar hukum.
 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus ensiklopedia, bahan dari internet dan sebagainya.

3. Alat Pengumpul Data

Memperoleh data yang akurat, relevan dan dapat dipertanggung jawabkan maka digunakan beberapa cara dalam pengumpulan data karena mempunyai kelebihan dan kekurangan dalam pengumpulan data dalam penelitian:

- a. Wawancara (*Interview*), Merupakan percakapan antara dua orang atau lebih dan berlangsung antara narasumber dan pewawancara. Tujuan dari wawancara adalah untuk mendapatkan informasi dari Iskandar Setiawan, Kepala Sub Bagian Humas dan TU Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara.
- b. Studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan membaca buku, majalah, surat kabar, dokumen-dokumen, Undang-Undang dan media informasi lain yang ada hubungannya dengan penelitian.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari studi lapangan (*field research*) dan studi kepustakaan (*library research*) dikumpulkan serta diurutkan serta diorganisasikan dalam satu pola, katagori, dan uraian dasar, sehingga dapat diambil sebuah pemecahan masalah yang akan diuraikan dengan mempergunakan analisis kualitatif.

D. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti.

1. Kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan berdasarkan peraturan-peraturan yang diharapkan agar peraturan-peraturan tersebut dapat dipatuhi sehingga kewenangan merupakan ketentuan dalam kekuasaan yang biasa digunakan oleh seorang pemegang kuasa untuk menjalankan roda kepemimpinannya.
2. Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
3. 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.
4. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pengertian tentang Kewenangan

Pengertian kewenangan, menurut Ndraha dalam buku Moch Solekhan adalah “Suatu kekuasaan yang sah atau *thepower or right delegated or given, the power to judge, act or commad*”. Dalam kaitan ini, esensi kewenangan itu juga mengandung keputusan politik (alokasi) dan keputusan administratif (pelaksanaan) yang mencakup mengatur, mengurus, dan bertanggung jawab.⁷

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah belanda “ *bevoegdheid* ” (yang berarti wewenang atau berkuasa) wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi) karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Beberapa pendapat ahli mengenai kewenangan dan wewenang dan sumber-sumber kewenangan sangatlah beragam, ada yang mengaitkan kewenangan dengan kekuasaan dan membedakannya serta membedakan antara atribusi, delegasi dan mandat.

Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian

⁷ Moch Solekhan. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press, halaman 57.

Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat.

Delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu. Dari beberapa pendapat ahli di atas, aspek kewenangan atau kompetensi yang dimiliki oleh aparat pemerintah cirinya ada dua yaitu:

1. Kewenangan *atributif (orisinal)*

Ialah kewenangan yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan. Contoh : presiden berwenang membuat Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah. kewenangan ini sifatnya permanen, saat berakhirnya kabur (*obscure*).

2. Kewenangan *non atributif (non orisinal)*

Kewenangan yang diberikan karena adanya pelimpahan/peralihan wewenang.⁸

Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni "*Het vermogen tot het verrichten van be paalde rechtshandelingen*" yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek dalam buku Ridwan HR, menyebutnya konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, "*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*" kewenangan didalamnya terkandung hak dan kewajiban.⁹

Menurut Bagir Manan dalam buku Ridwan Hr, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*Macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*Rechten en plichten*).¹⁰

⁸"Sumber Kewenangan", melalui <http://boeyberusahasabar.wordpress.com/2013/12/10/sumber-kewenangan-atribusi-delegasi-dan-mandat>. diakses kamis, 16 Juni 2016, pada pukul 20:30 WIB.

⁹ Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 100-101.

¹⁰ *Ibid.*, halaman 102.

Teori dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. R.J.H.M. Huisman dalam buku Ridwan HR, menyatakan pendapat sebagai berikut:¹¹

“Een bestuurorgan kan zich geen bevoegdheid toeigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet allen attribueren aan een bestuurorgan, mar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteurs voor het milieu enz.) of aan speciale colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechts personen”.

(Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga kepada para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan).

Terkait dengan hal diatas didalam BAB III Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan menjelaskan tugas dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemeriksaan keuangan negara.

2. Tinjauan tentang Badan Pemeriksa Keuangan

a. Pengertian Badan Pemeriksa Keuangan

Badan pemeriksa keuangan adalah lembaga negara yang bebas mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam menjalankan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Dengan kata lain bahwa eksistensi Badan Pemeriksa Keuangan bukan bersifat formalitas semata tetapi merupakan lembaga yang diharapkan berfungsi sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa Badan Pemeriksa Keuangan adalah

¹¹ *Ibid.*, halaman 103.

¹² Tutik Triwulan Tutik.2011.*Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, halaman 235.

lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Badan Pemeriksa Keuangan 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. Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai sembilan anggota yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Susunan Badan Pemeriksa Keuangan 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 Badan Pemeriksa Keuangan 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.

Badan Pemeriksa Keuangan 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 Badan Pemeriksa Keuangan mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan tujuan tertentu sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara yang hasil pemeriksaannya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya untuk ditindaklanjuti. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan 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.¹³

Pengawasan yang digambarkan dalam siklus anggaran (*budget cyclus*) terlihat seakan-akan merupakan tahapan yang terpisah, padahal sebenarnya pengawasan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari setiap siklus anggaran. Dengan demikian, pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat. Pada setiap tahapan dalam siklus anggaran. Pengawasan merupakan sarana yang menghubungkan target dengan realisasi setiap program/kegiatan/proyek yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah. Menurut Nawawi, fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen/administrasi berlangsung maupun setelah berakhir, untuk mengetahui tingkat pencapaian suatu organisasi/unit kerja. Dengan kata lain, fungsi pengawasan harus dilakukan terhadap perencanaan dan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi

¹³ “Tinjauan Pustaka” melalui e-journal.uajy.ac.id. diakses Senin 20 Juni 2016 Pada Pukul 20:00 Wib.

manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi, setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi berikutnya di lingkungan suatu organisasi/unit kerja tertentu. Sebaliknya, setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya, baik dalam menyusun perencanaan maupun pelaksanaannya. Untuk itulah, fungsi pengawasan perlu dilaksanakan sedini mungkin, agar diperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan, sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.¹⁴

b. Fungsi, Tugas dan Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan

Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih dalam buku titik triwulan tutik Badan Pemeriksa Keuangan memiliki tugas pokok menjadi tiga macam fungsi, yaitu:

- 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 perbendaharaan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara.
- c. Fungsi *rekomendatif*, yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.¹⁵

¹⁴ W. Riawan Tjandra. 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT. Grasindo, halaman 223.

¹⁵ Tutik Triwulan tutik, *Op.Cit.*, halaman 236.

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

Pasal 6

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan 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 Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- (3) Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan 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), Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Badan Pemeriksa Keuangan.

Pasal 7

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menindaklanjuti hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan tata tertib masing-masing lembaga perwakilan.
- (3) Penyerahan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh Anggota Badan Pemeriksa Keuangan atau pejabat yang ditunjuk.

- (4) Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur bersama oleh Badan Pemeriksa Keuangan dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya.
- (5) Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan terbuka untuk umum.

Pasal 9

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan 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 Badan Pemeriksa Keuangan;
 - 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 Badan Pemeriksa Keuangan yang bekerja untuk dan atas nama Badan Pemeriksa Keuangan;
 - 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 Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d hanya dipergunakan untuk pemeriksaan.

3. Tinjauan tentang Keuangan Negara

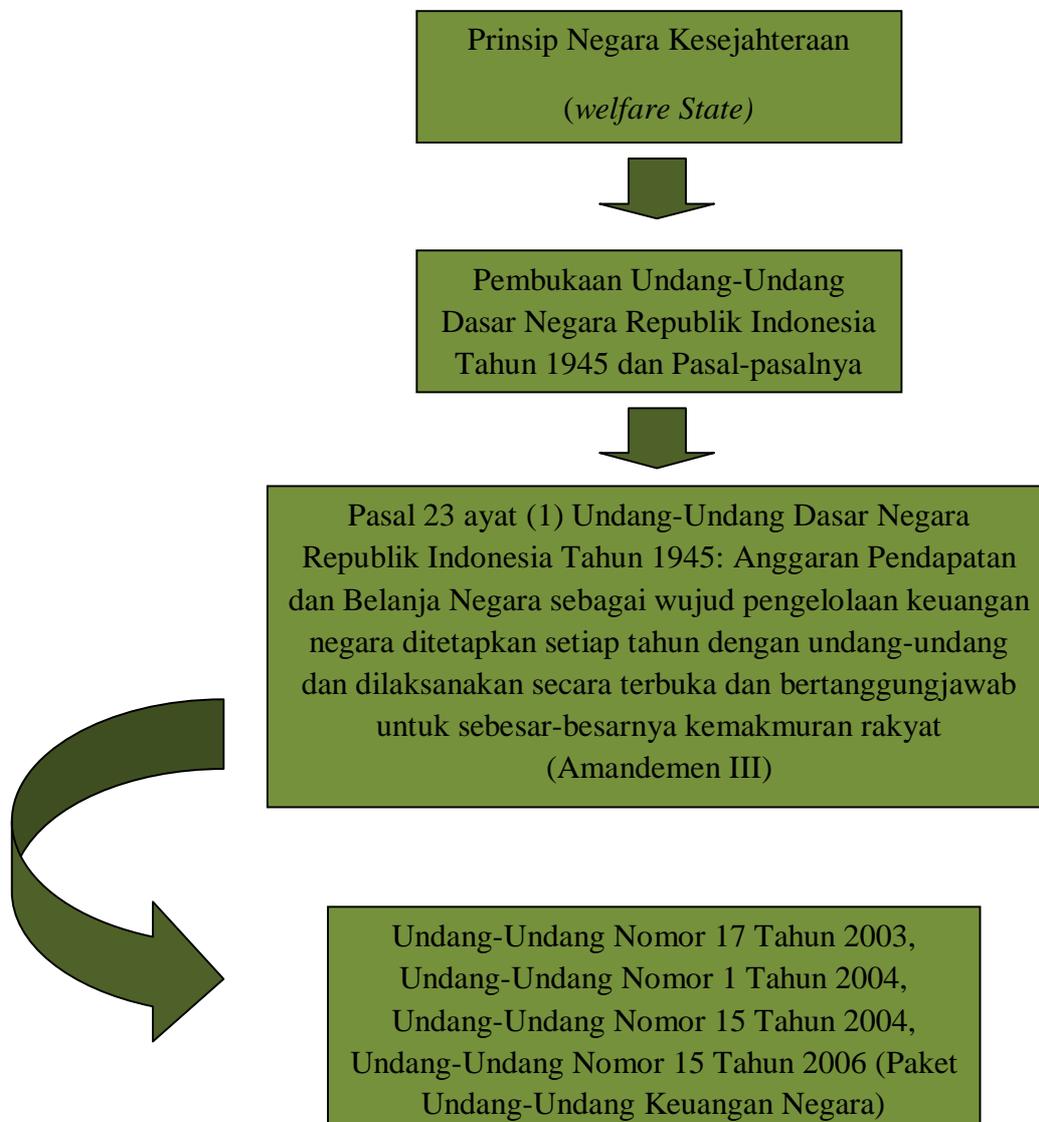
Keuangan negara dalam arti luas meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, keuangan negara pada Perjan, Perum, PN-PN dan sebagainya, sedangkan defenisi keuangan negara dalam arti sempit hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya. Keuangan yang meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Badan Usaha Milik Negara serta Badan Usaha Milik Daerah tidaklah tepat apabila menggunakan istilah keuangan negara lebih tepat adalah menggunakan istilah keuangan publik.¹⁶

Pengertian keuangan negara yang tercantum didalam 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.

Definisi keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara diderivasi dari teori negara kesejahteraan

¹⁶ Adrian Sutedi. 2012. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 10.

(*welfare state*) yang secara eksplisit dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sejak dari pembukaan dan pasal-pasal nya. Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diwarnai pemikiran negara kesejahteraan mencita-citakan pembentukan suatu pemerinta Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan mampu memajukan kesejahteraan umum dan seterusnya. Logika berpikir tersebut kiranya dapat dipahami melalui skema berikut:



Definisi keuangan negara dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara tersebut menggunakan definisi yang luas untuk mengamankan kekayaan negara yang bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi maupun Penerimaan Negara Bukan Pajak. Komitmen tersebut dilihat dari definisi keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menggunakan sistem definisi yang bersifat luas/komprehensif. Hal ini diperjelas oleh penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara butir ke-3 sebagai berikut:

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. *Dari sisi obyek*, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. *Dari sisi subyek*, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. *Dari sisi proses*, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. *Dari sisi tujuan*, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Selanjutnya, konsistensi dengan rumusan definisi keuangan negara yang bersifat luas/konprehensif tersebut untuk mengatasi kelemahan dari peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku selama ini khususnya Undang-Undang Pembendaharaan Indonesia (UPI) yang merupakan metamorfosa dari *Indonesische Comptabiliteitswet* (ICW), maka ruang lingkup keuangan negara

dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara disebutkan meliputi 9 (sembilan) macam, yaitu:¹⁷

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pengaturan keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sangat singkat dan diatur dalam satu Pasal, yaitu Pasal 23 BAB VIII Hal Keuangan menjadi titik awal (*starting point*) pengaturan hukum keuangan negara di Indonesia. Rumusannya yang sangat singkat tersebut dapat dipahami karena suasana kebatinan negara pada saat itu yang menginginkan segera terbentuknya Negara Republik Indonesia.

Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pra-perubahan), konsepsi keuangan negara memberikan pemahaman filosofis yang tinggi terhadap kedudukan keuangan negara yang ditentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Di dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan sebagai berikut “ Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan

¹⁷ W. Riawan Tjandra. *Op. Cit.*, halaman 9-11.

tiap tahun dengan Undang-Undang, Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu. Pasal tersebut memiliki hak Begrooting Dewan Perwakilan Rakyat, dimana dinyatakan dalam menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat dari pada pemerintah. Dengan demikian secara filosofis yuridis ini tanda kedaulatan rakyat.¹⁸

Sementara itu pengaturan keuangan negara yang singkat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa masalah yuridis terhadap definisi keuangan negara, sehingga membuka penafsiran yang berbeda-beda terhadap definisi tersebut. Namun dalam kerangka teoritis hukum keuangan negara berdasarkan penafsiran Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jo. Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dimaksud sebagai keuangan negara adalah yang ditetapkan dalam undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan dasar penafsiran tersebut menyimpulkan secara tegas maksud keuangan negara sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang kemudian menjadi dasar pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa keuangan negara. Hal ini berarti keuangan lain diluar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak dapat dikategorikan sebagai keuangan negara.

Secara konsepsional sebenarnya definisi keuangan negara bersifat plastis dan tergantung sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan negara dari

¹⁸*Ibid*, halaman 13-14.

sudut pemerintah yang dimaksud keuangan negara adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sementara itu maksud keuangan negara dimaksud pemerintah daerah adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, demikian juga dengan badan usaha milik negara dalam bentuk perusahaan jawatan, perusahaan umum, dan perseroan terbatas. Dengan demikian berdasarkan konsepsi hukum keuangan negara. Defenisi keuangan negara dalam arti luas meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, keuangan negara pada semua badan usaha milik negara. Akan tetapi definisi keuangan negara dalam arti sempit hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya.¹⁹

Terkait dengan hal yang diatas adapun pengertian Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana kerja yang diperhitungkan dengan keuangan yang disusun secara sistematis, yang mencakup rencana penerimaan dan rencana pengeluaran untuk satu tahun anggaran yang disusun oleh pemerintah pusat dan telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan manifestasi pelaksanaan kewajiban pemerintah sesuai dengan Pasal 23 Amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Rincian tentang penerimaan dan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya akan tampak dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Jadi

¹⁹*Ibid.*, halaman 16.

melalui indikator Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dapat dianalisis seberapa jauh peran pemerintah dalam kegiatan perekonomian nasional.²⁰

4. Tinjauan tentang Dana Desa

Berdasarkan ketentuan umum poin 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Desa mempunyai sumber pendapatan berupa pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Sumber pendapatan Desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk mendanai seluruh kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa. Dana tersebut digunakan untuk mendanai penyelenggaraan kewenangan Desa yang mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dengan demikian, pendapatan Desa yang

²⁰*Ibid.*, halaman 76.

bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga digunakan untuk mendanai kewenangan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Desa. Hal itu berarti Dana Desa akan digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan Desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Dana Desa tersebut. Namun, mengingat Dana Desa bersumber dari Belanja Pusat, untuk mengoptimalkan penggunaan Dana Desa, Pemerintah diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa untuk mendukung program pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penetapan prioritas penggunaan dana tersebut tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa. Alokasi anggaran untuk Dana Desa ditetapkan sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah dan akan dipenuhi secara bertahap sesuai dengan kemampuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam masa transisi, sebelum Dana Desa mencapai 10% (sepuluh per seratus), anggaran Dana Desa dipenuhi melalui realokasi dari Belanja Pusat dari program yang berbasis Desa. Kementerian/lembaga mengajukan anggaran untuk program yang berbasis Desa kepada menteri untuk ditetapkan sebagai sumber Dana Desa. Dalam hal Dana Desa telah dipenuhi sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke daerah, penganggaran sepenuhnya mengikuti mekanisme penganggaran dana bendahara umum negara yang sudah diatur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sumber Dana Desa yang diusulkan oleh kementerian/lembaga dan yang ditetapkan oleh menteri akan ditempatkan sebagai belanja pusat nonkementerian/lembaga sebagai cadangan Dana Desa. Cadangan Dana Desa tersebut diusulkan oleh pemerintah dalam rangka pembahasan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Cadangan Dana Desa yang telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat akan ditetapkan sebagai Dana Desa yang merupakan bagian dari anggaran transfer ke Daerah dan Desa. Mekanisme tersebut ditempuh agar pemenuhan Dana Desa tetap terlihat adanya pengalihan belanja pusat ke Dana Desa berupa Dana transfer ke Daerah. Selain itu, mekanisme tersebut juga memberikan komitmen kuat kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk lebih memberdayakan Desa.

Besaran Dana Desa yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dialokasikan ke Desa dalam 2 (dua) tahap. Pada tahap pertama, Menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah Desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis. Pada tahap kedua, berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan Dana Desa kepada setiap Desa. Bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis Desa sebagai salah satu variabel perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Tingkat kesulitan geografis

antara lain ditunjukkan oleh faktor ketersediaan pelayanan dasar serta kondisi infrastruktur dan transportasi.

Sesuai dengan tujuan pembangunan Desa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, pengalokasian Dana Desa lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan.

Demi rangka mewujudkan pengelolaan Dana Desa yang tertib, transparan, akuntabel, dan berkualitas, Pemerintah dan kabupaten/kota diberi kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran Dana Desa dalam hal laporan penggunaan Dana Desa tidak/terlambat disampaikan. Disamping itu, Pemerintah dan kabupaten/kota juga dapat memberikan sanksi berupa pengurangan Dana Desa apabila penggunaan dana tersebut tidak sesuai dengan prioritas penggunaan Dana Desa, pedoman umum, pedoman teknis kegiatan, atau terjadi penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari 2 (dua) bulan.²¹

²¹ Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara Dalam Pemeriksaan Dana Desa

Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 telah ditetapkan 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.

Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar 1945 tersebut telah dikeluarkan Surat Penetapan Pemerintah Nomor 11/OEM tanggal 28 Desember 1946 tentang pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan, pada tanggal 1 Januari 1947 yang berkedudukan sementara di Kota Magelang. Pada waktu Badan Pemeriksa Keuangan hanya mempunyai 9 orang pegawai dan sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan pertama adalah R. Soerasno. Untuk memulai tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan dengan suratnya tanggal 12 April 1947 No. 94-1 telah mengumumkan kepada semua instansi di wilayah Republik Indonesia mengenai tugas dan kewajibannya dalam memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, untuk sementara masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang dulu berlaku bagi pelaksanaan tugas *Algemene Reken Kemer* (Badan Pemeriksa Keuangan) pada zaman Hindia Belanda, yaitu *ICW (Indische Comptabiliteitswet)* dan *IAR (Instructie en verdure voor de Algemeene Reken Kemer)*. Penetapan Pemerintah No. 6 Tahun 1948 tanggal 6 November 1948 tempat kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dipindahkan dari Magelang ke Yogyakarta. Negara Republik Indonesia yang ibukotanya di Yogyakarta tetap

mempunyai Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945. Ketuanya diwakili oleh R. Karisman yang diangkat berdasarkan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 31 Januari 1950 No. 13/A/1950 terhitung mulai 1 Agustus 1949.²²

Berdasarkan Piagam Konstitusi Republik Indonesia Serikat tanggal 14 Desember 1949 terbentuklah Negara Kesatuan Republik Indonesia Serikat, berbarengan dengan itu maka terbentuklah pula Dewan Pengawas Keuangan yang merupakan salah satu alat perlengkapan negara Republik Indonesia Serikat, sebagai ketua diangkat R. Soerasno. Dewan Pengawas Keuangan Republik Indonesia Serikat berkantor di Bogor menempati bekas kantor *Algemene Reken Kemer* pada masa Pemerintah *Netherland Indies Civil Administration (NICA)*.

Tanggal 17 Agustus 1950 Negara Kesatuan Republik Indonesia kembali terbentuk, Dewan Pengawas Keuangan Republik Indonesia Serikat sejak tanggal 1 Oktober 1950 digabung dengan Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Personalia Dewan Pengawas Keuangan Republik Indonesia Serikat diambil dari unsur Badan Pemeriksa Keuangan di Yogyakarta dan dari *Algemene Reken Kemer* di Bogor.²³

Sampai pada dikeluarkannya Dekrit Presiden Republik Indonesia tanggal 5 Juli 1959, yang menyatakan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dengan demikian Dewan Pengawas Keuangan berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

²² Rini Wulandari. *Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Kajian Ketatanegaraan Islam*. Skripsi Tahun 2008, halaman 22-23.

²³ *Ibid.*, halaman 23-24.

Meskipun Badan Pemeriksa Keuangan berubah-ubah menjadi Dewan Pengawas Keuangan Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat Dewan Pengawas Keuangan Republik Indonesia (Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950), kemudian kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, namun landasan pelaksanaan kegiatannya masih tetap menggunakan *ICW (Indische Comptabiliteitswet)* dan *IAR (Instructie en verdure voor de Algemeene Reken Kemer)*.

Perkembangan fungsi Badan Pemeriksa Keuangan, berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. 11/MPRS/1960 serta resolusi Majelis Permusyawaratan Rakyat No. 1/Res/MPRS/1963 telah dikemukakan keinginan-keinginan untuk menyempurnakan Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga dapat menjadi alat kontrol yang efektif. Untuk mencapai tujuan itu maka pada tanggal 12 Oktober 1963, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1963 (Lembaran Negara Nomor 195 Tahun 1963) yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Gaya Baru.

Penggantian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 yang antara lain menetapkan bahwa Presiden sebagai Pemimpin Besar Revolusi pemegang kekuasaan pemeriksaan dan penelitian tertinggi atas penyusunan dan pengurusan keuangan negara. Ketua dan Wakil Ketua Badan Pemeriksa Keuangan Republik

Indonesia berkedudukan masing-masing sebagai Menteri Koordinator dan Menteri.

Akhirnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan Ketetapan No. X/MPRS/1966 kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dikembalikan pada posisi dan fungsi semula sebagai Lembaga Tinggi Negara. Sehingga undang-undang yang mendasari tugas Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia perlu diubah dan akhirnya direalisasikan pada Tahun 1973 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.²⁴

Diluar struktur Badan Pemeriksa Keuangan pemerintah orde baru membentuk Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang mempunyai struktur organisasi yang menjangkau ke seluruh daerah provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Sementara itu organisasi Badan Pemeriksa Keuangan jauh lebih kecil. Di daerah ada beberapa kantor perwakilan, misalnya, perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan Wilayah II di Yogyakarta, Wilayah III di Ujung Pandang dan Wilayah IV di Medan. Untuk menghadapi dualisme pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan itulah, maka Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa, “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Di sini tegas hanya dikatakan hanya satu badan yang bebas dan mandiri. Oleh karena itu, Badan Pengawasan

²⁴ *Ibid.*, halaman 24-25.

Keuangan dan Pembangunan dengan sendirinya harus dilikuidasi, dan digantikan fungsinya dengan Badan Pemeriksa Keuangan.

Era reformasi sekarang ini, Badan Pemeriksa Keuangan telah mendapatkan dukungan konstitusional dari Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sidang Tahunan Tahun 2002 yang memperkuat kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang Keuangan Negara, yaitu dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional.²⁵

Badan Pemeriksa Keuangan suatu badan independen yang dibentuk oleh pemerintah sebagai lembaga pemeriksa keuangan negara berikut juga mengaudit keuangan pejabat, baik di tingkat pusat maupun di level daerah. Lembaga kontrol ini diharapkan akan memberikan efek yang sangat positif baik di tingkat masyarakat intern atau masyarakat ekstern sehingga tercipta masyarakat yang lebih sejahtera. Kontrol yang baik serta berkelanjutan, dapat meminimalisir penyalahgunaan keuangan dan mencegah gejala korupsi disemua level, sehingga dana yang diproyeksikan untuk kesejahteraan rakyat tersalurkan sesuai jalurnya. Di sisi lain, efektifitas dan kinerja lembaga ini akan menarik minat investor untuk melakukan investasi di Indonesia.

²⁵ *Ibid.*, halaman 25-26.

Prinsip utama dalam mengatur kekayaan negara adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, kedudukan serta peran Badan Pemeriksa Keuangan sangat diperlukan dalam tata kelola keuangan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan memiliki peran dan fungsi sentral untuk melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan dan kinerja pemerintah (Pasal 4). Badan Pemeriksa Keuangan juga dapat melakukan pemeriksaan secara bebas dan mandiri, meliputi penentuan objek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan (Pasal 6). Kendati dalam penentuan standar pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan melakukan konsultasi dengan pemerintah, tetapi dalam pelaksanaan pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan lebih independen dan relatif jauh dari konflik kepentingan.

Secara umum keberadaan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan ini lebih dilatarbelakangi atas dasar fungsionalnya, secara keseluruhan melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif dan transparan dengan memperhatikan rasa keadilan.²⁶

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia jika dilihat dari kewenangan yang diberikan langsung oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka lembaga

²⁶ *Ibid.*, halaman 40-41.

negara ini tergolong sebagai Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*). Pendapat Sri Soemantri dalam E-Jurnal Spirit Of Law yang ditulis oleh Tahegga Primananda Alfath, yang menyatakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ada delapan yang dapat disebut sebagai lembaga negara. Ke delapan itu terdiri dari Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Pendapat tersebut didasarkan pemikiran sistem kelembagaan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibagi menjadi tiga bidang/fungsi. Pertama, dalam bidang perundang-undangan. Kedua, berkaitan dengan pengawasan. Dan Ketiga berkaitan dengan pengangkatan hakim agung.²⁷

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menganut sistem distribusi kewenangan lembaga negara secara fungsional (*functionally distributed system*), dengan menetapkan fungsi-fungsi tertentu yang diperlukan untuk menyelenggarakan ketatanegaraan. Fungsi-fungsi tersebut adalah: (i) penetapan dan perubahan undang-undang dasar (dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat); (ii) pembuat undang-undang (dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat); (iii) pelaksanaan pemerintah (dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden); (iv) pelaksana peradilan (dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi); (iv) fungsi lain untuk

²⁷ Tahegga Primananda Alfath. *Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. E-Jurnal THE SPIRIT OF LAW. Vol. 1 No. 1 Maret 2013, halaman 48.

meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan agar tercipta *good corporate governance* (dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum, Komisi Yudisial, dan lembaga *constitutional importance* lainnya).

Landasan yuridis pembentukan dan kewenangan lembaga negara di Indonesia setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Jimly Asshiddiqie membedakan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu:

- a. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*);
- b. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*);
- c. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah dari keputusan presiden.

Sejarah adanya Badan Pemeriksa Keuangan merupakan kelanjutan dari *Alegemene Reken Kamer* pada masa Hindia Belanda. Badan ini semula adalah alat eksekutif dengan tugas mengurus pembukuan. Badan itu pertama kali di Hindia Belanda didirikan oleh Herman William Deandles dengan nama “*Generalle Raken Kamer*”, kemudian dengan ditetapkannya *Indische Comtabilitaitswet* pada Tahun 1864, Parlemen Belanda mendirikan *Algemene Reken Kamer* yang terlepas dari pengaruh kekuasaan eksekutif. Hal tersebut dapat ditelusuri secara historis dalam perkataan Soepomo dalam Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia Tanggal 18 Agustus 1945, mengatakan: ... dan ada lagi suatu badan keuangan (*rekenkamer*) yang mengontrol keuangan negara seperti biasa.²⁸

Alegemene Reken Kamer atau yang saat ini dinamai dengan Badan Pemeriksa Keuangan, ditinjau dari segi fungsinya adalah melaksanakan salah satu

²⁸*Ibid.*, halaman 48-49.

bidang pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (lembaga perwakilan rakyat). Hal tersebut dapat dicermati dalam klausul Pasal 23E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dari klausul tersebut menyiratkan bahwa ada kaitan erat dalam hubungan fungsional antara Badan Pemeriksa Keuangan dan lembaga perwakilan rakyat.

Ditinjau dari kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai *main state organ* dalam arti merupakan lembaga negara yang bersifat bebas dan mandiri, maka seyogyanya hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena akan menimbulkan *conflict of interest*. Letak konflik tersebut akan muncul jika yang diperiksa adalah Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sendiri. Apapun hasil pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, penindakannya tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga berkaitan ini sangat dibutuhkan suatu mekanisme yang efektif agar hasil pemeriksaan dari Badan Pemeriksa Keuangan tentang keuangan negara tidak sia-sia dan tepat sasaran.

Perlu perumusan kembali bagaimana hubungan yang tepat antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Badan Pemeriksa Keuangan agar tetap menjalankan fungsinya sebagai lembaga negara sesuai dengan prinsip *check and balances*. Prinsip *Check*

and Balances itu sendiri, menurut *Black's Law Dictionary*, memiliki arti *arrangement of governmental powers whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*. yakni suatu aturan antar kekuasaan pemerintahan, yang mana setiap cabang kekuasaan pemerintahan tersebut memeriksa dan mengimbangkan cabang yang lainnya. Hal tersebut merupakan prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum modern.

Lebih lanjut pengertian *check and balances* dari pendapat Berman, mengatakan bahwa:²⁹

“check and balances are the constitutional controls whereby separate branches of government have limiting powers over each others so that no branch will become supreme. (check and balances adalah kontrol konstitusional yang dimana pada setiap pembagian cabang (kekuasaan) pada pemerintahan membatasi kekuasaan satu dengan yang lainnya, jadi tidak ada cabang (kekuasaan) yang dapat menjadi paling tinggi)”.

Pasal 23E ayat (1) hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 memberi peran strategis kepada Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara melalui suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Sebagai institusi resmi pemeriksa eksternal independen, keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan diakui secara konstitusional dan perannya direvitalisasi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Mahkamah Agung.

Sudah tentu, Badan Pemeriksa Keuangan sendiripun juga tidak dapat dikatakan salah jika beritikad baik untuk menyampaikan hasil-hasil pemeriksaannya kepada lembaga penegak hukum. Kemungkinan lain, dapat pula

²⁹ *Ibid.*, halaman 49-50.

terjadi bahwa yang berinisiatif untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan itu adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pengawas kinerja pemerintah dan pemerintahan. Dewan Perwakilan Rakyat-lah yang meneruskan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan itu kepada kepolisian atau badan-badan lain seperti Komisi Pemberantasan Korupsi dan sebagainya. Namun, setelah hasil pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan itu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka semua informasi mengenai hasil pemeriksaan itu sudah menjadi milik umum atau publik, sehingga dengan sendirinya setiap lembaga penegak hukum dapat berinisiatif sendiri untuk menegakkan hukum dan menyelamatkan kekayaan negara dari kegiatan yang tidak terpuji yang merugikan kekayaan negara.

Badan Pemeriksa Keuangan bagai momok menakutkan bagi lembaga dan instansi pemerintah di negeri ini. Sebagai auditor negara, Badan Pemeriksa Keuangan kerap menemukan penyimpangan anggaran di beberapa instansi. Sebab itu, tak jarang tim audit Badan Pemeriksa Keuangan dihalang-halangi untuk melakukan proses audit. Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Badan Pemeriksa Keuangan memang mulai menjadi lembaga tinggi negara yang diperhitungkan. Sesuai dengan perubahan konstitusi, maka keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan harus disesuaikan karena ada keluasan kewenangan yang diberikan. Kewenangan ini menyangkut tanggung jawab pengelolaan keuangan negara, ada beberapa undang-undang yang turut mengganjal kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam tugasnya antara lain Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang Wajib Pajak, dan

Undang-Undang Kerahasiaan Bank. Sebelum diamandemen, Badan Usaha Milik Negara diaudit oleh auditor atau akuntan publik, tapi setelah amandemen seharusnya Badan Pemeriksa Keuangan yang melakukannya.

Setelah terhambat oleh beberapa undang-undang, dari pihak Badan Usaha Milik Negara Sendiri ada keengganan untuk diperiksa Badan Pemeriksa Keuangan. Dengan alasan, bila Badan Pemeriksa Keuangan yang memeriksa maka saham perusahaan plat merah itu akan turun nilainya. Ada sentimen negatif bila Badan Pemeriksa Keuangan yang mengaudit karena sifatnya terbuka publik. Hal tersebut dimaksud dalam rangka transparansi dan peningkatan partisipasi publik, undang-undang menetapkan bahwa setiap laporan hasil pemeriksaan yang telah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan.³⁰

Pada hakikatnya, pemantauan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan bertujuan agar penyelesaian atau pelaksanaan pengenaan ganti kerugian atas kerugian keuangan negara terlaksana secara optimal. Ketika pemantauan dianggap tidak optimal, berarti tidak mampu atau gagal melaksanakan kedaulatan rakyat di bidang pemeriksaan kedaulatan negara. Konsekuensinya bahwa hasil pemantauan yang bersifat gagal diberitahukan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya. Sebaliknya, hasil pemantauan yang berhasil diberitahukan pula kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

³⁰ Rini Wulandari. *Op.cit.*, halaman 35-37.

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pemberitahuan hasil pemeriksaannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut menunjukkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan memberikan informasi tentang pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah untuk dilaksanakan pengawasan.

Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan tidak hanya terbatas melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, selain kewenangan itu, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memberi:³¹

- a. Pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan Layanan Umum, Yayasan, dan Lembaga atau Badan lain yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;
- b. Pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; dan/atau
- c. Keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa menetapkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus

³¹ Muhammad Djafar Saidi. 2013. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 88-89.

urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan pengertian tersebut sangat jelas bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa memberikan dasar menuju *self governing* yaitu suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri, dengan pemahaman bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri sesuai kondisi dan sosial budaya setempat.

Landasan pemikiran pengaturan Pemerintahan Desa salah satunya adalah demokratisasi yang bermakna bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasikan dan diagregasi melalui Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah desa. Hal ini terlihat adanya Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga legislasi yang mempunyai fungsi pengawasan. Pengawasan yang dimaksud adalah pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa yang ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib Badan Perwakilan Desa.³²

1. Keuangan Desa

Sumber pendapatan dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh Kepala Desa yang dituangkan dalam Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Pedoman pengelolaan keuangan desa ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan berpedoman

³² Bambang Trisantono Soemantri. 2011. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Bandung: Fokusmedia, halaman:132.

pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Pengertian Keuangan Desa menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa jo. Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa bahwa Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa.

Sumber pendapatan desa menurut Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa terdiri atas:

- a. Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- b. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- d. Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- e. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. Lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Lebih lanjut mengenai keuangan desa diatur dalam Bab II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomo 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, yang dalam Pasal 2 ayat (1) sampai (2) menetapkan bahwa:

- (1) Keuangan desa dikelola berdasarkan asas-asas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran.
- (2) Pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikelola dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yakni mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

2. Pengelolaan Keuangan Desa

Kepala Desa sebagai Kepala Pemerintah Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili Pemerintah Desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Kepala Desa mempunyai kewenangan:

- a. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- b. Menetapkan Pelaksanaan Teknis Pengelolaan Keuangan Desa;
- c. Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa;
- d. Menyetujui pengeluaran atas kegiatan yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; dan
- e. Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Kepala Desa dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa dibantu oleh Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD), yang terdiri dari:

- a. Sekretaris Desa;
- b. Kepala Seksi; dan
- c. Bendahara.

Sekretaris Desa sebagai koordinator mempunyai tugas:³³

- a. Menyusun dan melaksanakan Kebijakan Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- b. Menyusun Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan peratnggung jawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- c. Melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- d. Menyusun laporan dan pertanggung jawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; dan
- e. Melakukan verifikasi terhadap bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

³³ *Ibid.*, halaman 133-136.

Pasal 72 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan bahwa: “*Anggaran desa ditetapkan minimal 10% dari dana transfer daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)*”.

Adapun angka 10 persen berasal dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta telah dikurangi dana alokasi khusus. Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana desa tersebut, pemerintah dapat melakukan penundaan dan atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi dana alokasi khusus yang seharusnya disalurkan ke desa. Anggaran tersebut dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka pemerataan pembangunan desa.

Kebutuhan terhadap anggaran tersebut diajukan melalui Badan Permasyarakatan Desa (BPD) yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Ibarat Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Badan Permasyarakatan Desa turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa, serta bersidang minimal setahun sekali. Selain itu, pemerintah Kabupaten/Kota juga mengalokasikan bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah paling sedikit 10% dari realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota. Pemerintah desa juga dapat menerima bantuan keuangan yang bersumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Sumber dana pemberian gaji tetap bagi Kepala desa berasal dari dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang diterima kabupaten kota. Selain penghasilan tetap, Kepala Desa dan perangkat desa memperoleh jaminan kesehatan dan dapat juga memperoleh penerimaan lainnya yang sah. Konsekuensi dari hal tersebut yaitu bahwa Kepala Desa harus melaporkan dan mempertanggungjawabkan penggunaan dana anggaran desa kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pasalnya, dana yang mengucur ke desa diambil dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).³⁴

Kepala desa sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa harus siap memberikan laporan dan pertanggungjawaban. Adapun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dipertegas bahwa kepala desa wajib menyampaikan laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Desa setiap tahun akhir anggaran kepada Bupati/Walikota. Namun, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa tidak menyinggung sedikit pun tentang pemeriksaan penyelenggaran pemerintahan desa (termasuk pemeriksaan laporan keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, serta Pasal 2 jo. Pasal 6 ayat (1) sampai dengan ayat (6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan,

³⁴ Tulisan Hukum – SUBBAG HUKUM BPK RI Perwakilan Sulsel – 2015, halaman 5-6.

dana desa merupakan bagian keuangan negara, maka penggunaannya harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Sebab seluruh penggunaan anggaran dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah wajib diaudit Badan Pemeriksa Keuangan. Selama ini, penggunaan anggaran dana desa tak pernah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan, karena tidak secara langsung penggunaannya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan kemungkinan terjerat oleh kasus hukum, akan membuat para kepala desa tidak mengajukan anggaran dana desa karena takut akan menjadi tersangka korupsi karena kesalahan pembuatan laporan. Kemungkinan lainnya, para kepala desa akan meminta pemerintah supaya audit Badan Pemeriksa Keuangan ditiadakan. Namun, dengan meniadakan audit Badan Pemeriksa Keuangan akan memperbesar peluang terjadinya penyalahgunaan anggaran bahkan korupsi.

Sejalan dengan keterangan di atas, Iskandar Setiawan Kepala Sub Bagian Humas dan Tata Usaha Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, menyatakan sebagai berikut:

“kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam memeriksa (mengaudit) dana desa sama seperti Badan Pemeriksa Keuangan (pusat) yaitu menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Badan Pemeriksa Keuangan merupakan salah satu dari beberapa lembaga negara yang kewenangannya diberikan langsung oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu sebagai auditor negara. Jadi setiap lembaga negara, kementerian, pemerintah daerah sampai dengan pemerintah desa yang dalam menjalankan pemerintah menggunakan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah wajib di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam hal ini dana desa yang sudah jelas dananya didapatkan melalui kucuran dari Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Maka dari itu hubungan antara Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dalam hal ini Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dengan dana desa merupakan hubungan yang tidak dapat dipisahkan karena Badan Pemeriksa Keuangan dalam kedudukannya dan kewenangannya dapat memeriksa keuangan dana desa di Provinsi Sumatera Utara yang merupakan dana yang berasal dari keuangan negara”.³⁵

Penggunaan keuangan negara baik di tingkat pusat hingga di tingkat daerah tidak terlepas dari pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, termasuk desa. Artinya, pemerintah perlu segera menerbitkan peraturan tentang penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban terkait kucuran dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ke desa. Adapun peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, tidak secara terperinci mengatur hal-hal tersebut. Selain menerbitkan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, penguatan kapasitas dan kemampuan kepala desa dan perangkat desa perlu diberikan, untuk meminimalisir dan mencegah penyelewengan anggaran, mengalokasikan anggaran desa dengan baik, serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.³⁶

B. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Dana Desa

Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara menurut

³⁵ Hasil wawancara dengan Iskandar Setiawan, Kepala Sub Bagian Humas dan TU Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, 25 September 2016.

³⁶ *Ibid.*, halaman 6-7.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Algemene Reken Kamer* adalah nama lain dari apa yang kini disebut Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan yang tertinggi atas pemeriksa keuangan negara.

Badan pemeriksa keuangan merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan sebelumnya merupakan bagian dari Bab VIII yang membahas tentang Hal Keuangan Negara, dipisahkannya Badan Pemeriksa Keuangan dalam bab tersendiri dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan lebih rinci mengenai Badan Pemeriksa Keuangan. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan secara lebih optimal. Dengan demikian, diharapkan dapat meningkatkan transparansi dan tanggung jawab (akuntabilitas) terhadap keuangan negara.

Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai visi dan misi yaitu terwujudnya Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia sebagai lembaga pemeriksa yang bebas dan mandiri, profesional, efektif dan modern dalam sistem pengelolaan keuangan negara yang setiap entitasnya memiliki pengendalian intern yang kuat, memiliki aparat pemeriksa intern yang kuat dan hanya diperiksa oleh satu aparat pemerintah ekstern untuk mewujudkan pemerintahan yang bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN).³⁷

³⁷ Rini Wulandari. *Op. Cit.*, halaman 21-22.

Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Pembentukan perwakilan di setiap provinsi dengan keputusan Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara.

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara dilaksanakan oleh lembaga negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini, Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga yang dimaksud mempunyai tugas dan kewenangan yang harus dilaksanakan dengan baik.

Dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan bahwa pada Bab III Pasal 6 ayat (1) Badan Pemeriksa Keuangan bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh:

- (i) Pemerintah Pusat;
- (ii) Pemerintah Daerah;
- (iii) Bank Indonesia;
- (iv) Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- (v) Badan Layanan Umum;
- (vi) Badan Usaha Milik Daerah;
- (vii) Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan. Kemudian yang dimaksud dengan pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta

pemeriksaan aspek efektifitas. Sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu bertujuan untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa.

Pemeriksaan yang dilaksanakan oleh akuntan publik, berdasarkan ketentuan undang-undang laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan dipublikasikan. Kemudian dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab negara, Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara. Standar pemeriksaan adalah patokan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan/atau pemeriksa.

Selanjutnya, Badan Pemeriksa Keuangan bertugas menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya. Kemudian Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menindaklanjuti hasil pemeriksaan sesuai dengan peraturan tata tertib masing-masing lembaga perwakilan. Oleh karena itu, hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan terbuka untuk umum.

Dijelaskan pula bahwa untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Tindak lanjut dari hasil pemeriksaan tersebut diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Namun, apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. Selanjutnya laporan Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Badan Pemeriksa Keuangan memantau pelaksanaan tindak pemeriksaan tersebut yang hasilnya kemudian diberitahukan secara tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Pemerintah.³⁸

Seperti yang telah dikemukakan di atas, dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan juga mempunyai wewenang. Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan menjelaskan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan 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, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga lain dan badan lain yang mengelola keuangan negara;

³⁸ *Ibid.*, halaman 26-29.

- 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, pertanggung jawaban, 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 Badan Pemeriksa Keuangan;
- e. Menetapkan standar 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 Badan Pemeriksa Keuangan yang bekerja untuk dan atas nama Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. Membina jabatan fungsional pemeriksa;
- i. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemeriksaan; dan
- j. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

Badan Pemeriksa Keuangan menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian ditetapkan dengan Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan. Dan untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, Badan Pemeriksa Keuangan berwenang memantau:

- a. Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
- b. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik

Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan; dan

- c. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kemudian dijelaskan pula bahwa, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memberikan: (1) pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemerintah Pusat/Pemerintah 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 daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; dan (3) keterangan asli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.³⁹

Sebagai lembaga negara yang diberi kewenangan untuk memeriksa keuangan dan tanggung jawab pengelolaan keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memeriksa uang negara yang dikelola oleh para penyelenggara negara. Misalnya, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memeriksa Menteri Keuangan dan Menteri Badan Usaha Milik Negara ataupun menteri lainnya yang membidangi pelaksanaan teknis badan usaha milik negara tersebut. Badan Pemeriksa Keuangan tidak perlu memeriksa fisik uang dan pembukuannya, tetapi cukup memeriksa dan tanggung jawab pengelolaan uang negara oleh pejabat

³⁹ *Ibid.*, halaman 29-31.

negara yang terkait dengan uang negara itu. Bahkan, jika di perusahaan-perusahaan negara tersebut terdapat wakil pemerintah yang duduk sebagai komisaris, maka Badan Pemeriksa Keuangan dan aparat penyidik bisa saja memeriksa komisaris yang bersangkutan sebagai tindakan dalam rangka. Menilai pelaksanaan tanggung jawabnya mengawasi kekayaan negara yang dikelola oleh perusahaan yang bersangkutan.

Badan Pemeriksa Keuangan pasca reformasi dapat dikatakan memiliki kewenangan yang sangat besar dan luas, mencakup bidang-bidang pengaturan (legislatif), pelaksanaan (eksekutif), dan bahkan juga penjatuhan sanksi (yudikatif). Di samping fungsinya yang demikian, Badan Pemeriksa Keuangan tentu saja juga memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan-keputusan yang bersifat administratif. Karena itu, Badan Pemeriksa Keuangan setelah reformasi memiliki kewenangan yang bersifat campuran. Padahal, pengertian keuangan negara yang menjadi objek kewenangannya juga telah diperluas sedemikian rupa sehingga pemeriksaan yang dilakukannya menjangkau objek pengelola keuangan negara dalam arti yang sangat luas, baik dari segi substansial sektoral maupun struktural horizontal dan struktural vertikal sampai ke daerah-daerah. Akibatnya, format organisasi Badan Pemeriksa Keuangan mau tidak mau juga harus diperbaiki dan diperbesar sedemikian rupa, sehingga kapasitas kelembagaannya benar-benar dapat memenuhi panggilan tugasnya secara efektif.⁴⁰

“Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dalam menjalankan salah satu dari kewenangannya yaitu memeriksa keuangan desa (dana

⁴⁰ *Ibid.*, halaman 37-39.

desa) merupakan prinsip dari akuntabilitas, transparansi serta menciptakan pemeritahan yang *good and clean govermance* yang merupakan cita-cita dari bangsa Indonesia sendiri. Oleh karena itu, pemerintahan desa dalam menggunakan dana desa harus sesuai dengan aturan peraturan perundang-undang yang berlaku tentang penggunaan dana desa, jangan sampai karena jumlah dana desa yang sangat besar terkhusus di Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 1.461.226.834.000,- banyak kepala desa yang tersandung hukum karena tidak hati-hati dalam penggunaan dana desa. Maka dari itu Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam mengaudit penggunaan keuangan dana desa harus sesuai dengan standar akuntansi yang dimiliki.⁴¹

Era pemerintahan reformasi saat ini, kedudukan desa bersifat otonom, sehingga tidak lagi menjadi bawahan dari kecamatan. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyebutkan, bahwa sebagai daerah otonom, desa memiliki kewenangan-kewenangan sebagai berikut: (1) kewenangan berdasarkan hak asal usul; (2) kewenangan lokal berskala Desa; (3) kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan (4) kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa dalam tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada desa harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Bahkan pemerintah desa berhak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Dengan demikian, intervensi dari pemerintah supradesa semakin bisa dikurangi.

⁴¹ Hasil wawancara dengan Iskandar Setiawan, Kepala Sub Bagian Humas dan TU Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, 25 September 2016.

Terkait dengan Alokasi Dana Desa (ADD), sebetulnya ini merupakan program lanjutan dari dana bantuan desa sejak tahun 1969 yang disediakan oleh Pemerintahan Pusat dalam bentuk Intruksi Presiden tentang Pembangunan Desa. Dalam perkembangan selanjutnya, ketika mulai diberlakukan otonomi daerah, Alokasi Dana Desa (ADD) kemudian dialokasikan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, implikasinya lebih lanjut Pemerintah Kabupaten berkewajiban memberikan kepercayaan kepada pemerintah desa otonom untuk mengelola anggaran suatu kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, dengan harapan agar terciptanya kemandirian masyarakat dengan tetap melestarikan nilai-nilai kegotong-royongan yang ada di masyarakat.

Pemberian kepercayaan kepada pemerintah desa sebagai desa otonom untuk mengelola anggaran suatu kegiatan tersebut tercermin melalui kebijakan pemerintah daerah. Kebijakan pemerintah daerah tersebut, bisa berupa Peraturan Daerah, bisa juga berupa Peraturan Bupati atau Keputusan Bupati, maupun kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh dinas/instansi terkait untuk mendukung implementasi pengelolaan suatu kegiatan secara otonom. Sebagai contoh Peraturan Daerah dan Surat Bupati Malang yang mengatur pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD), dan kebijakan-kebijakan lain yang dikeluarkan oleh dinas/instansi terkait untuk mendukung implementasi Peraturan Daerah maupun Keputusan Bupati tentang pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) tersebut.

Dengan demikian, pemberian Alokasi Dana Desa (ADD) merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar

tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat sesuai dengan arah dan kebijakan pembangunan desa itu sendiri.⁴²

Temuan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tentang potensi korupsi dalam pengelolaan dana desa direspons langsung oleh pemerintah. Nantinya dana tersebut akan diaudit langsung oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Mendes PDTT) Marwan Jafar mengapresiasi langkah Komisi Pemberantasan Korupsi yang mengundang beberapa instansi pemerintah untuk menyampaikan hasil kajian terhadap pengelolaan dan alokasi dana desa. Menurut Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Mendes PDTT) dana desa yang disalurkan kepada 74.000 desa memang rawan untuk diselewengkan. Penyaluran dana desa ini amanat undang-undang dan baru pertama kali dilakukan. Oleh karena itu butuh adanya pengawasan dari semua elemen termasuk Komisi Pemberantasan Korupsi untuk mengawasi adanya potensi penyelewengan yang nantinya terjadi.

Masukan dari Komisi Pemberantasan Korupsi, menurut Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Mendes PDTT), merupakan usulan yang baik untuk memperbaiki sistem pengelolaan dana desa dan alokasi dana desa agar dalam perjalanannya tidak terjadi penyelewengan. Karena itu, dia juga menghimbau para kepala desa sebagai pengguna anggaran untuk berhati-hati dalam penggunaan dana desa. Para kepala desa memang sudah sering menerima

⁴² Moch. Solekhan. *Op. Cit.*, halaman 79-80.

bantuan dana. Tapi khusus untuk dana desa perlu lebih hati-hati dalam penggunaannya, tandasnya. Menurut Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Mendes PDTT), penggunaan dana desa juga akan diaudit langsung oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Karena itu, Menurut Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Mendes PDTT) sangat berharap para kepala desa memanfaatkan dana desa dengan sebaik-baiknya agar tidak menjadi masalah hukum di kemudian hari.

Sementara itu, Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo menegaskan pihaknya telah menyusun langkah antisipasi terkait dengan potensi kerawanan korupsi dana desa. Sebelum Komisi Pemberantasan Korupsi buat pernyataan itu, sudah antisipasi. Menteri Dalam Negeri mengatakan Kementerian Dalam Negeri telah melatih secara terpadu para aparat desa. Pelatihan tersebut juga dikoordinasikan dengan Kementerian Desa. Utamanya tentang tata kelola dan sistematisa dalam membuat laporan penggunaan anggaran keuangan desa dengan benar. Kemendagri yang memiliki wewenang dalam bidang tata kelola pemerintah desa berupaya mendidik dan melatih aparat desa. Diharapkan dengan pelatihan ini para aparatur desa tahu mekanisme, aturan, dan penggunaan anggaran desa dengan benar. Menteri Dalam Negeri mengatakan telah meminta Badan Pemeriksa Keuangan agar menyederhanakan pelaporan keuangan bagi desa. Namun laporan tersebut harus efektif. Agar dalam membuat laporan jangan tebal-tebal. Satu lembar saja yang sederhana dan singkat serta dipergunakan dengan baik.

Menteri Dalam Negeri menegaskan agar kepala daerah terutama bupati tidak boleh lepas tangan. Menteri Dalam Negeri meminta agar Bupati mengontrol penuh penggunaan anggaran desa. Tanggungjawab penuh manajemen keuangan harus dikontrol dengan baik. Pelaksana Tugas Direktur Jenderal (Dirjen) Bina Pemerintahan Desa Kemendagri Tarmizi A Karim mengatakan Kementerian Dalam Negeri telah jauh-jauh hari melakukan antisipasi terhadap potensi kerawanan korupsi. Terutama berkaitan dengan regulasi. Bagaimana mekanisme penyaluran dana desa itu. Regulasi pengawasan dan mekanisme supaya jelas, tidak merabaraba. Itu sudah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Dalam hal peningkatan kapasitas, Kementerian Dalam Negeri memberikan pelatihan kepada kepala desa dan aparat desa. Satu desa minimal mengirimkan tiga perwakilan untuk dilatih. Jadi seluruh Indonesia ada 237.000 yang akan ditingkatkan kapasitasnya. Modulnya sudah selesai dan diuji coba di Balai Jogjakarta. Ini meningkatkan dua aspek, yakni penyusunan anggaran dan pengelolaan anggaran. Menteri Dalam Negeri membantah masih ada tarik-menarik antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Desa, Transmigrasi dan Daerah Tertinggal. Menurut Menteri Dalam Negeri hal tersebut telah dikembalikan kepada kewenangan masing-masing kementerian yang berdasarkan Peraturan Presiden. Pelaksana Tugas Direktur Jenderal (Dirjen) Bina Pemerintahan Desa Kemendagri mengatakan dana desa telah memiliki mekanisme sedemikian rupa. Karena itu, dia optimistis bahwa potensi penyelewengan secara masif itu tidak terjadi.

Gubernur dan Bupati dengan pengalaman panjang. Jadi yang muncul harus semangat, jangan kekhawatiran. Direktur Eksekutif Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menilai apa yang dikemukakan Komisi Pemberantasan Korupsi memang merupakan titik rawan penyelewengan dana desa. Hal itu disebabkan belum matangnya persiapan baik regulasi maupun aparat pelaksana. Tahun ini Direktur Eksekutif Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menyebutnya sebagai tahun uji coba. Ketidaksiapan ini terlihat dari masih adanya daerah yang belum memiliki regulasi tentang besaran dana desa. Belum adanya regulasi ini akan berdampak signifikan terhadap pencairan anggaran desa. Di bawah yakni desa pun akan kesulitan dalam membuat RPJMDes dan RKPDes. Proses masih panjang. Apalagi tahun anggaran sudah berjalan satu semester. Sulit bagi desa yang tak pernah menjalankan tahun anggaran untuk melakukan penyerapan secara maksimal.⁴³

C. Kendala Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Dana Desa

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 pasalnya yang berlaku bagi Badan Pemeriksa Keuangan adalah Pasal 23 ayat (5). Sejak berlakunya Undang-Undang Dasar itu pada tanggal 18 Agustus 1945 hingga tanggal 10 Desember 1945 Badan Pemeriksa Keuangan belum terbentuk. Adapun sebabnya karena kemungkinan situasi politik pada saat itu belum mengizinkan untuk memikirkan masalah badan itu.

⁴³ <http://nasional.sindonews.com/read/1012635/149/bpk-akan-audit-anggaran-desa-1434331148>. Diakses Pada Senin, 10 Oktober 2016. Pukul 10.00 WIB.

Baru pada tanggal 10 Desember 1945 Menteri Keuangan mengirimkan surat kepada sekalian kementerian yang ada serta sekalian jawatan, dalam lingkungan masing-masing kementerian yang isinya, bahwa tidak lama lagi, mungkin sekali mulai tanggal 1 Januari 1946, pemerintah akan mendirikan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai diharuskan dalam Undang-Undang Dasar. Untuk itu oleh Kementerian Keuangan di Magelang, telah dua bulan ini telah diadakan suatu kantor persiapan yang akan menjadi dasar Badan Pemeriksa Keuangan. Kantor persiapan itu telah mulai menjalankan pekerjaan-pekerjaan yang akan diteruskan nanti oleh badan tersebut.⁴⁴

Pasal 72 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan bahwa: “*Anggaran desa ditetapkan minimal 10% dari dana transfer daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)*”. Adapun angka 10 persen berasal dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta telah dikurangi dana alokasi khusus. Bagi kabupaten/kota yang tidak memberikan alokasi dana desa tersebut, pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi dana alokasi khusus yang seharusnya disalurkan ke desa. Anggaran tersebut dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka pemerataan pembangunan desa.

⁴⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 2016. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, halaman 241-242.

Kebutuhan terhadap anggaran tersebut diajukan melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Ibarat Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Badan Permusyawaratan Desa turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa, serta bersidang minimal setahun sekali. Selain itu, pemerintah kabupaten/kota juga mengalokasikan bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah paling sedikit 10% dari realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota. Pemerintah desa juga dapat menerima bantuan keuangan yang bersumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

Sumber dana pemberian gaji tetap bagi Kepala Desa berasal dari dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN), yang diterima kabupaten kota. Selain penghasilan tetap, Kepala Desa dan perangkat desa memperoleh jaminan kesehatan dan dapat juga memperoleh penerimaan lainnya yang sah. Konsekuensi dari hal tersebut yaitu bahwa Kepala Desa harus melaporkan dan mempertanggungjawabkan penggunaan dana anggaran desa kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pasalnya, dana yang mengucur ke desa diambil dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa harus siap memberikan laporan dan pertanggungjawaban. Adapun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa dipertegas bahwa kepala desa wajib menyampaikan laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan

Belanja Desa (APBDesa) setiap tahun akhir anggaran kepada Bupati/Walikota. Namun, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa tidak menyinggung sedikit pun tentang pemeriksaan penyelenggaran pemerintahan desa (termasuk pemeriksaan laporan keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dana desa merupakan bagian keuangan negara, maka penggunaannya harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Sebab seluruh penggunaan anggaran dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah wajib diaudit Badan Pemeriksa Keuangan.

Selama ini, penggunaan anggaran dana desa tak pernah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan, karena tidak secara langsung penggunaannya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Adanya pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan kemungkinan terjerat oleh kasus hukum, akan membuat para kepala desa tidak mengajukan anggaran dana desa karena takut akan menjadi tersangka korupsi karena kesalahan pembuatan laporan. Kemungkinan lainnya, para kepala desa akan meminta pemerintah supaya audit Badan Pemeriksa Keuangan ditiadakan. Namun, dengan meniadakan audit Badan Pemeriksa Keuangan akan memperbesar peluang terjadinya penyalahgunaan anggaran bahkan korupsi.

Penggunaan keuangan negara baik di tingkat pusat hingga di tingkat daerah tidak terlepas dari pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, termasuk desa. Artinya, pemerintah perlu segera menerbitkan peraturan tentang penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban terkait kucuran dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ke desa. Adapun peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, tidak secara terperinci mengatur hal-hal tersebut. Selain menerbitkan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, penguatan kapasitas dan kemampuan kepala desa dan perangkat desa perlu diberikan, untuk meminimalisir dan mencegah penyelewengan anggaran, mengalokasikan anggaran desa dengan baik, serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.⁴⁵

Pelaksanaan tugas pemeriksaan Badan Pemeriksaa Keuangan selama ini dirasakan baik oleh internal Badan Pemeriksaa Keuangan sendiri maupun masyarakat belum dapat berjalan secara maksimal. Beberapa kelemahan dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan Badan Pemeriksaa Keuangan, antara lain:⁴⁶

1. Hari pemeriksaan yang tidak disesuaikan dengan kompleksitas dan besar anggaran dari audit yang diperiksa;
2. Jumlah pemeriksa yang tidak disesuaikan dengan kompleksitas dan besar anggaran dari audit yang diperiksa;

⁴⁵ Tulisan Hukum - SUBBAG HUKUM BPK RI Perwakilan Sulsel – 2015, halaman 5-7.

⁴⁶ Materna Ayu Novita Sekar Arum. *Peran Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Oleh Pemerintah Daerah*. Artikel Tesis, halaman 18.

3. Kurangnya tenaga pemeriksa, hal ini merupakan salah satu faktor kendala dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang menyebabkan proses pemeriksaan menjadi kurang efektif. Kurangnya tenaga pemeriksa ini didasari oleh ketidakleluasaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam proses perekrutan anggota pemeriksa karena terganjal oleh kebijakan pemerintah; dan
4. Biaya pemeriksaan yang kadang kala tidak bisa mengakomodir pengeluaran yang tidak dianggarkan terlebih dahulu.

Dalam melaksanakan tugas konstitusionalnya, Badan Pemeriksa Keuangan juga mengalami berbagai kendala yang menghambat pelaksanaan pemeriksaan, yaitu:

1. Kendala Internal

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Iskandar Setiawan selaku Kepala Sub Bagian Humas dan TU Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, diketahui beberapa kendala dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang berasal dari internal Badan Pemeriksaan Keuangan, yaitu sebagai berikut :

- a. Terbatas sumber daya pemeriksa yang dimiliki;
Keterbatasan sumber daya pemeriksa yang dimiliki Badan Pemeriksa Keuangan disebabkan karena adanya kebijakan Pemerintah dalam jumlah perekrutan sumber daya pemeriksa.
- b. Terbatasnya waktu pemeriksaan; dan
- c. Terbatas anggaran pemeriksaan.

2. Kendala Eksternal

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

- b. Dokumen pemeriksaan yang susah/tidak bisa diperoleh, baik karena hilang, rusak, maupun karena memang audit yang sengaja tidak mau menyerahkan dokumen;
- c. Adanya peraturan perundangan yang menghambat pemeriksaan, seperti peraturan terkait kerahasiaan bank dan terkait pemeriksaan pajak;
- d. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan tidak ditindaklanjuti atau dimanfaatkan. Dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan ternyata terdapat saran dan atau rekomendasi Badan Pemeriksa Keuangan yang belum dapat ditindaklanjuti oleh audit. Hal ini terjadi karena audit 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 Badan Pemeriksa Keuangan tidak lengkap dan otentik; dan
- e. Lokasi tempat pemeriksaan yang jauh dan susah ditempuh.

Berkaitan dengan adanya kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, maka perlu adanya upaya pemecahan, upaya disini yang dimaksud adalah terkait dengan upaya yang harus dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam rangka meningkatkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan cara:⁴⁷

1. Menggunakan pendekatan e-audit dalam melaksanakan pemeriksaan; e-Audit merupakan suatu metode pemeriksaan yang memanfaatkan sinergi antara sistem informasi internal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (e-BPK) dengan sistem informasi internal milik entitas pemeriksaan (e-Audit) dimana sinergi ini membentuk sebuah komunikasi data secara online antara e-BPK dengan e-Audit yang secara sistematis membentuk pusat data pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di Badan Pemeriksa Keuangan.
2. Menggunakan tenaga pemeriksa dari Perwakilan lain atau kantor pusat yang pada saat yang bersamaan sedang tidak melaksanakan tugas pemeriksaan;

⁴⁷ Hasil wawancara dengan Iskandar Setiawan, Kepala Sub Bagian Humas dan TU Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, 25 September 2016.

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 Kantor Akuntan Publik.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

- 1 Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia jika dilihat dari kewenangan yang diberikan langsung oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan turunannya yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, maka lembaga negara ini tergolong sebagai Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*). Dalam hal pemeriksaan dana desa di Provinsi Sumatera Utara Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara merupakan satu-satunya lembaga auditor yang berwenang dalam mengaudit dana desa di Provinsi Sumatera Utara;
- 2 Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan. *Algemene Reken Kamer* adalah nama lain dari apa yang kini disebut Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan yang tertinggi atas pemeriksa keuangan negara. Konsekuensi dari hal tersebut yaitu bahwa Kepala Desa harus melaporkan dan

mempertanggungjawabkan penggunaan dana anggaran desa kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pasalnya, dana yang mengucur ke desa diambil dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan juga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); dan

- 3 Kendala yang selalu dihadapi oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Utara yaitu, hari pemeriksaan yang tidak disesuaikan dengan kompleksitas dan besar anggaran dari audit yang diperiksa; Jumlah pemeriksa yang tidak disesuaikan dengan kompleksitas dan besar anggaran dari audit yang diperiksa; Kurangnya tenaga pemeriksa, hal ini merupakan salah satu faktor kendala dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang menyebabkan proses pemeriksaan menjadi kurang efektif. Kurangnya tenaga pemeriksa ini didasari oleh ketidakleluasaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam proses perekrutan anggota pemeriksa karena terganjal oleh kebijakan pemerintah; dan Biaya pemeriksaan yang kadang kala tidak bisa mengakomodir pengeluaran yang tidak dianggarkan terlebih dahulu.

B. Saran

1. Sebaiknya, kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia khususnya perwakilannya yang ada di Provinsi Sumatera Utara yang sudah jelas dan ada di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sebagai lembaga tinggi negara yang setara dengan Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara yang lainnya, dalam

menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya harus selaras dengan aturan main yang dibuat dalam internal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara;

2. Sebaiknya, Badan Pemeriksa Keuangan dalam menjalankan atau mempergunakan kewenangan harus lebih intens lagi karena Badan Pemeriksa Keuangan merupakan satu-satunya auditor negara yang langsung diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, jadi Badan Pemeriksa Keuangan diberi amanah oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memantau kekayaan negara supaya tidak diselewengkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab; dan
3. Sebaiknya, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam menghadapi kendala atau membuat seminimalisirnya harus lebih terbuka lagi dalam menyeleksi para calon auditor-auditor Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, sehingga kinerja Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dapat semakin yang diharapkan oleh masyarakat dan keuangan negara yang dipakai untuk menjalankan roda pemerintahan bisa diawasi atau diaudit dengan maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adrian Sutedi. 2012. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bambang Trisantono Soemantri. 2011. *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Bandung: Fokusmedia.
- Fakultas Hukum. 2014. *Pedoman Penulisan skripsi*. Medan: Fakultas Hukum.
- I Made Pasek Diantha. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Josef Monteiro. 2014. *Lembaga-Lembaga Negara setelah amandemen UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Moch Solekhan. 2012. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 2016. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Muhammad Djafar Saidi. 2013. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ni'matul Huda. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press.
- Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Titik Triwulan Tutik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- W. Riawan Tjandra. 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT. Grasindo.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

C. Karya Ilmiah

Materna Ayu Novita Sekar Arum. *Peran Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Oleh Pemerintah Daerah*. Artikel Tesis.

Rini Wulandari. *Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Kajian Ketatanegaraan Islam*. Skripsi Tahun 2008.

Tahegga Primananda Alfath. *Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. E-Jurnal THE SPIRIT OF LAW. Vol. 1 No. 1 Maret 2013.

Tulisan Hukum – SUBBAG HUKUM BPK RI Perwakilan Sulsel – 2015.

D. Hasil Wawancara

Hasil wawancara dengan Iskandar Setiawan, Kepala Sub Bagian Humas dan TU Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, 25 September 2016.

E. Internet

DanaDesadiaksesmelalui<http://makassar.bpk.go.id/wpcontent/uploads/2015/10/Pemeriksaan-BPK-terhadapPenggunaan-Dana-Desa-Kedudukan-HukumKepala-Desa.pdf>.

<http://nasional.sindonews.com/read/1012635/149/bpk-akan-audit-anggaran-desa-1434331148>.

Tinjauaankewenanganmelalui<https://boeyberusahasabar.wordpress.com/2013/12/10/sumberkewenanganatribusi,delegadiandanmandat>.

Tinjauan Pustaka melalui e-journal.uajy.ac.id.

Pengertian Kewenangan, melalui www.Google.co.id