

**KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
DALAM MELAKUKAN PEMERIKSAAN DAN
PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DAERAH (STUDI
PADA BPK PERWAKILAN PROVINSI SUMATERA UTARA)**

TESIS

*Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat
Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*

OLEH

PUTRI FITRIA

NPM : 1920010022



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2024**

PENGESAHAN TESIS

Nama : **PUTRI FITRIA**
Nomor Induk Mahasiswa : 1920010022
Prodi : Magister Ilmu Hukum
Judul Tesis : **KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA
KEUANGAN DALAM MELAKUKAN
PEMERIKSAAN DAN
PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN
DAERAH (STUDI PADA BPK PERWAKILAN
PROVINSI SUMATERA UTARA)**

Pengesahan Tesis

Medan, Juli 2024

Komisi Pembimbing

Pembimbing I

Prof. Dr. TRIONO EDDY, S.H., M.Hum

Pembimbing II

Dr. DEDI HARIANTO, S.H., M.Hum. ✓

Diketahui

Direktur

Prof. Dr. TRIONO EDDY, SH., M.Hum

Ketua Program Studi

Dr. ALPI SAHARI, SH.M.Hum. ✓

Unggul | cerdas | Terpercaya

PENGESAHAN

**KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM
MELAKUKAN PEMERIKSAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN
KEUANGAN DAERAH (STUDI PADA BPK PERWAKILAN
PROVINSI SUMATERA UTARA)**

PUTRI FITRIA

1920010022

Tesis ini telah dipertahankan dihadapan Komisi Penguji yang dibentuk oleh Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Dinyatakan Lulus dalam Ujian Tesis dan berhak menyandang Gelar Magister Hukum (M.H)

Pada hari Selasa, 5 Januari 2022

Komisi Penguji

1. **Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum.**
Ketua
2. **Dr. ALPI SAHARI, S.H., M.Hum.**
Sekretaris
3. **Dr. JULI MOERTIONO, S.H., M.H., M.Kn.**
Anggota

1.

2.

3.

UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN

KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM MELAKUKAN PEMERIKSAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DAERAH (STUDI PADA BPK PERWAKILAN PROVINSI SUMATERA UTARA)

Dengan ini peneliti menyatakan bahwa:

1. Tesis ini disusun sebagai syarat untuk memperoleh Gelar Magister Pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara merupakan hasil karya peneliti sendiri.
2. Tesis ini adalah asli belum pernah diajukan untuk mendapatkan Gelar Akademik (Sarjana, Magister, dan/atau Doktor), baik di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara maupun di perguruan lain.
3. Tesis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Komite Pembimbing dan masukan Tim Penguji
4. Dalam Karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
5. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan seluruh atau sebagian tesis ini bukan hasil karya peneliti sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, peneliti bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang peneliti sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Medan, 22 Juli 2024
Penulis



PUTRI FITRIA
NPM : 1820010022

ABSTRAK

**KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM
MELAKUKAN PEMERIKSAAN DAN
PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DAERAH (STUDI
PADA BPK PERWAKILAN PROVINSI SUMATERA UTARA)**

Nama : PUTRI FITRIA
NPM : 1920010022
Program : Magister Hukum

Badan Pemeriksa Keuangan sebagai Pengawas Eksternal di pusat secara vertikal menempatkan perwakilan di Propinsi yang dikenal BPK Propinsi, sesuai undang-undang tentang pemeriksaan keuangan, BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara mempunyai kewenangan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah di seluruh wilayah Provinsi Sumatera Utara. Berdasarkan latar belakang penelitian ini menghasilkan tiga (3) permasalahan yang dibahas, yakni: 1. Bagaimana ketentuan yang mengatur keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan di Indonesia mampu dijadikan landasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengawasi keuangan daerah?, 2. Bagaimana efektivitas kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah?, 3. Faktor penghambat yang dialami oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah?

Adapun metode penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini yakni menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dan bersifat deskriptif yaitu bertujuan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan. Dengan menggunakan Teknik pengumpulan data dengan cara *library research* dan *field research*.

Berdasarkan penelitian hukum dapat disimpulkan sebagai berikut: (1) Badan Pemeriksa Keuangan di Indonesia mampu dijadikan landasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengawasi keuangan daerah mengacu pada Undang-Undang dasar 1945, Pasal 6 Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan serta Undang-Undang No. 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan atas Tanggungjawab Keuangan Negara. (2) Efektivitas kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah didukung aturan perundang-undangan, sara-dan prasarana e-Audit merupakan suatu metode pemeriksaan yang memanfaatkan sinergi antara sistem informasi internal BPK untuk menciptakan pengelolaan keuangan daerah yang transparan, efektif dan efisien. (3) Faktor penghambat yang dialami oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dapat dilihat dari segi Struktur hukum (*structure of law*), Dari Segi Substansi hukum (*substance of law*), Dari segi Budaya Hukum (*legal culture*).

Kata Kunci: Kewenangan, Pemeriksaan, Keuangan.

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian	17
D. Manfaat Penelitian	18
E. Keaslian Penelitian	19
F. Kerangka Teori.....	22
Kerangka Konsep	34
G. Metode Penelitian	37
1. Jenis Penelitian	38
2. Sifat Penelitian	39
3. Pendekatan Penelitian	39
4. Sumber Data.....	40
5. Lokasi Penelitian.....	42
6. Teknik Pengumpulan Data.....	42
7. Analisis Data	43
8. Sistematika Penulisan	44
 BAB II KETENTUAN YANG MENGATUR KEBERADAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DI INDONESIA MAMPU DIJADIKAN LANDASAN BAGI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM MENGAWASI KEUANGAN DAERAH.....	 46
A. Tinjauan Umum Tentang Badan Pemeriksa Keuangan	46

B. Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.....	53
C. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan.....	60
D. Ketentuan Yang Mengatur Keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan Di Indonesia Mampu Dijadikan Landasan Bagi Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Mengawasi Keuangan Daerah.....	67
BAB III	
EFEKTIVITAS KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN PERWAKILAN SUMATERA UTARA DALAM MELAKUKAN PEMERIKSAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DAERAH	73
A. Ruang Lingkup Kewenangan Badan pemeriksa Keuangan Negara.....	73
B. Mekanisme Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Keuangan Daerah.....	80
C. Kepastian Hukum Terhadap Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan.....	85
D. Efektivitas Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara Dalam Melakukan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah.....	90

BAB IV	FAKTOR PENGHAMBAT YANG DIALAMI OLEH BADAN PEMERIKSA KEUANGAN PERWAKILAN SUMATERA UTARA DALAM MELAKUKAN Pemeriksaan DAN TANGGUNGJAWAB KEUANGAN DAERAH.....	96
	A. Norma Pemeriksaan APBD oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara.....	96
	B. Pemeriksaan Atas Tanggungjawab Keuangan Daerah Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara.....	104
	C. Faktor Penghambat Yang Dialami Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara Dalam Melakukan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah.....	110
	D. Solusi Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Untuk Mengatasi Hambatan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah	117
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN.....	123
	A. Kesimpulan	123
	B. Saran	124
	DAFTAR PUSATAKA	125

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum didasarkan kepada konstitusi yang didalamnya memiliki lembaga-lembaga khusus dimana setiap lembaga negara mempunyai kewenangan untuk saling mengawasi atau menjalankan fungsi *controlling*. Sebagai negara hukum tentunya memiliki pedoman dasar untuk menghimpun bentuk aspirasi dan cita-cita bangsanya.¹

Bahwa dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 telah ditentukan salah satu lembaga yang mengatur keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) satu-satunya lembaga eksternal yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Dalam menjalankan fungsinya, BPK melakukan pemeriksaan yaitu “proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara”.²

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah

Lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Undang-

¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku Saku untuk Memahami Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR, Jakarta, 2016, hlm. 116

²Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. BPK merupakan suatu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.³

Berdasarkan Pasal 9 undang-undang Nomor 15 tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang:
 - a. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
 - b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
 - c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
 - d. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
 - e. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - f. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - g. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
 - h. membina jabatan fungsional Pemeriksa;
 - i. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
 - j. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.
- (2) Dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diminta oleh BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d hanya dipergunakan untuk pemeriksaan.

³ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Otonomi daerah pada esensinya memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus daerahnya secara otonom dengan berbasis pada ketentuan perundang-undangan. Salah satu hal yang menjadi hal esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah tentang pengelolaan keuangan yang dilimpahkan kepada daerah. Konstitusi sebagai norma tertinggi secara hirarkis menyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.⁴

Keuangan daerah adalah “kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan di daerah yang di wujudkan dalam bentuk APBD”.⁵

Dasar hukum kewenangan yang diperoleh oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara secara tegas ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945 pasal 23E juga didukung dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Auditor yang bekerja untuk dan atas nama BPK memiliki kewenangan sebagai perpanjangan tangan dari BPK.

Badan Pemeriksa Keuangan sebagai Pengawas Eksternal di pusat secara vertikal menempatkan perwakilan di Propinsi yang dikenal BPK Propinsi, sesuai

⁴ Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵Drs. Tjahya Supriatna, MS., *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1966, hlm. 174

undang-undang tentang pemeriksaan keuangan, BPK itu mempunyai kewenangan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan daerah.

BPK perwakilan adalah “Lembaga yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di daerah atau bertugas untuk lingkup daerah jadi Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan mempunyai kewenangan memeriksa APBD, Pemda di dalam satu wilayah provinsi atas kekayaannya, aset, kewajiban serta penggunaannya”.

Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan memiliki tugas yang sama dengan Badan Pemeriksa Keuangan namun, ruang lingkup Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan di tiap provinsi yaitu:

- 1) memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada lingkup pemerintahan provinsi, kabupaten/kota yang dibawah. serta BUMD dan lembaga terkait di lingkungan entitas tersebut termasuk melaksanakan pemeriksaan yang dilimpahkan dari pusat.
- 2) Wilayah kerja dari BPK Perwakilan memiliki obyek pemeriksaan terhadap seluruh Pemerintah Daerah yang ada diwilayah propinsi tersebut. Untuk BPK Perwakilan Sumatera Utara membidangi seluruh Pemerintah Daerah Kabupaten/kota yang ada di Sumatera Utara.

Berdasarkan Pasal 431 dan 432 Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata

Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan, menyatakan BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, kota/kabupaten di Provinsi Sumatera Utara, BUMD, dan lembaga terkait di lingkungan entitas, termasuk melakukan pemeriksaan yang ditugaskan oleh AKN di Auditorat Utama Investigasi selain itu tugas dan fungsi BPK Perwakilan Sumatera Utara yaitu :⁶

1. Perumusan dan pengevaluasian rencana aksi BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dengan mengidentifikasi IKU berdasarkan RIR BPK;
2. Perumusan rencana kegiatan BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara berdasarkan rencana aksi serta tugas dan fungsi BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara;
3. Perumusan kebijakan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah yang menjadi tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara;
4. Penyusunan program, pelaksanaan, dan pengendalian kegiatan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah yang dilaksanakan oleh BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, yang meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu *kecuali pemeriksaan investigatif*;
5. Penetapan tim pemeriksa untuk melaksanakan kegiatan pemeriksaan pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara;
6. Pemerolehan keyakinan mutu hasil pemeriksaan pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara;
7. Pengompilasian hasil pemantauan penyelesaian kerugian daerah pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara;
8. Penyusunan bahan penjelasan kepada Pemerintah Daerah dan DPRD tentang hasil pemeriksaan pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara;
9. Pengevaluasian kegiatan pemeriksaan pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, yang dilaksanakan oleh Pemeriksa BPK, pemeriksa yang bekerja untuk dan atas nama BPK, dan akuntan publik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
10. Pengompilasian dan pengevaluasian hasil pemeriksaan dalam rangka penyusunan Sumbangan IHPS pada lingkup BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, baik yang pemeriksaannya dilaksanakan oleh Pemeriksa BPK maupun oleh pemeriksa yang bekerja untuk dan atas nama BPK;

⁶ Pasal 431 dan 432 Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2019 tentang organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2019 tentang organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan.

11. Pembahasan tindak lanjut hasil pemeriksaan pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dengan aparat pengawasan internal pada entitas diperiksa;
12. Pemantauan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara;
13. Penyiapan bahan perumusan pendapat BPK pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara akan disampaikan kepada pemangku kepentingan yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;
14. Penyiapan bahan permintaan pendapat dan konsultasi hukum terkait hasil pemeriksaan pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara untuk disampaikan kepada Ditama Binbangkum;
15. Penyiapan hasil pemeriksaan yang berindikasi tindak pidana dan/atau kerugian daerah *untuk disampaikan kepada Auditorat Utama Investigasi*;
16. Pengelolaan SDM, keuangan, hukum, hubungan masyarakat, teknologi informasi, prasarana dan sarana, serta administrasi umum;
17. Pemutakhiran data pada aplikasi Sistem Manajemen Pemeriksaan dan Database Entitas Pemeriksaan pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara;
18. Pelaksanaan Pengelolaan Risiko pada lingkup tugas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara;
19. Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara; dan
20. Pelaporan hasil kegiatan secara berkala kepada BPK.

BPKP memiliki sejumlah fungsi penting antara lain pemberian asistensi penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah dan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah, pemberian asistensi terhadap pengelolaan keuangan negara/daerah, Badan usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, pengawasan terhadap badan usaha milik negara, badan-badan lain yang didalamnya terdapat kepentingan pemerintah, dan badan usaha milik daerah atas permintaan pemangku kepentingan, serta kontraktor bagi hasil dan kontrak kerja sama, dan pinjaman/ bantuan luar negeri yang diterima pemerintah pusat, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Fungsi lainnya adalah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan tata kelola dan laporan akuntabilitas kinerja pada badan usaha milik negara, badan-badan lain yang didalamnya

terdapat kepentingan pemerintah, dan badan usaha milik daerah atas permintaan pemangku kepentingan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan lain-lain.⁷

Pasal 2 Perpres No 192/2014 menyebutkan BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional.⁸ Perpres ini menyempurnakan organisasi BPKP dengan maksud agar pelaksanaan pembangunan nasional dan penggunaan anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah dapat transparan, akuntabel dan bebas dari korupsi. BPKP diharapkan menguatkan fungsi pengawasan intern yang handal dan sistem pengendalian intern yang memadai.⁹

Konsekuensi sebagai negara hukum, pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara wajib berpedoman pada sumber hukum yang telah ditentukan. Pemeriksaan keuangan negara memiliki sumber hukum sebagaimana terdapat dalam Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut pada hakikatnya masih memerlukan dasar hukum agar pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan secara operasional dalam praktik ketatanegaraan.¹⁰

⁷ BPKP Provinsi Sumatera Utara, Fungsi, Tugas dan Wewenang BPKP, <http://www.bpkp.go.id/sumut/konten/48/Tugas-Fungsi-dan-Wewenang.bpkp> (di akses pada 30 Nopember 2021, Pukul 22:03 WIB).

⁸ Pasal 2 Peraturan Presiden No 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

⁹ Lihat Konsiderans Menimbang dari Perpres No 192 Tahun 2014.

¹⁰ Indra Bastian, *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta, 2006, hlm. 94

Dasar hukum bagi BPK melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, diamanatkan secara tersurat oleh Pasal 23G ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan”.¹¹

Tugas dan tanggungjawab Badan Pemeriksa Keuangan mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan tujuan tertentu. Pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara ini bertujuan untuk mendukung penegakan hukum atas penyimpangan keuangan negara.¹² Walaupun dalam kenyataannya kasus penyimpangan keuangan negara masih banyak ditemui yang mengakibatkan kerugian negara.

Dalam mengelola suatu negara dibutuhkan keuangan negara. Keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹³ Untuk mencapai tujuan negara tersebut, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang baik sangat diperlukan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Sehingga memerlukan suatu lembaga

¹¹ M. Djafar Saidi dan Eka M Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Ctk. Kelima, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 95

¹² Pasal 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

¹³ M. Djafar Saidi dan Eka M Djafar, *Op.Cit.* hlm. 75

pemeriksa yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.¹⁴

Keuangan negara menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang 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 hak dan kewajiban tersebut”. Ditinjau dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan objek keuangan negara mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.¹⁵ Keuangan negara juga mencakup penerimaan dan pengeluaran negara serta penerimaan dan pengeluaran daerah.

BPK melakukan pemeriksaan dalam bentuk laporan keuangan bertujuan untuk memberikan keyakinan (*reasonable assurance*) bahwa laporan keuangan telah disajikan secara wajar sesuai prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Laporan disajikan secara terstruktur oleh suatu entitas mengenai realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja. Pemeriksaan laporan keuangan tentunya sangat penting dilakukan oleh pihak yang independen dikarenakan intervensi informasi yang disajikan dalam laporan keuangan harus betul-betul akurat sesuai keputusan dalam laporan rancangan informasi anggaran yang dikeluarkan.¹⁶

Selain memiliki kekuasaan untuk memeriksa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), BPK juga berwenang melakukan pemeriksaan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) walaupun daerah tersebut

¹⁴ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

¹⁵ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

¹⁶ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

memiliki otonomi. Dulu, sebelum masa reformasi, BPK hanya cukup memiliki kantor regional di beberapa daerah yang menjangkau daerah provinsi yang ada di sekitarnya, karena pemeriksaannya terfokus hanya kepada pelaksanaan APBN di daerah-daerah regional. Sekarang, BPK di idealkan juga memeriksa keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBD sehingga di bentuk kantor BPK perwakilan di setiap provinsi.¹⁷ Menurut Undang-Undang (UU) nomor 15 tahun 2006 tentang badan pemeriksa keuangan mengatur secara khusus bahwa yang dimaksud dengan Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disingkat BPK, adalah “lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.¹⁸

Menurut pasal 6 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, bahwa:

BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan lembaga negara lainnya, seperti Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. (2) Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat 1, dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. (3) Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. (4) Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang dan laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan. (5) Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara. (6)

¹⁷ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, PT. Jakarta Press, Jakarta, 2007, hlm. 275

¹⁸ Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan BPK.

Pasal 9 ayat (1) menginformasikan bahwa

dalam melaksanakan tugas, BPK berwenang 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.

Kewenangan BPK memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara terus merembak hingga kepada pengelolaan dan tanggungjawab keuangan daerah serta beberapa lembaga lainnya, yakni:

1. Pemeriksaan atas pelaksanaan APBN menjadi pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan Negara dalam arti luas.
2. Perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja disampaikan kepada DPR, tetapi juga kepada DPD dan DPRD Provinsi serta DPRD tingkat kabupaten/kota sesuai tingkat kewenangannya masing-masing.
3. Perluasan juga terjadi terhadap lembaga atau badan/badan hukum yang menjadi objek pemeriksaan oleh BPK, yaitu dari sebelumnya hanya pada lembaga negara dan/pemerintahan yang merupakan subjek hukum tata negara dan/ subjek hukum administrasi negara meluas hingga mencakup pula pada organ yang merupakan subjek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN ataupun perusahaan swasta yang didalamnya terdapat kekayaan negara”.¹⁹

Dengan demikian, adanya Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang akan menjadi tanggungjawab daerah sebagai pengelola keuangan daerah berkewajiban memberikan laporan dan mempertanggungjawabkan kepada negara yang selanjutnya dilakukan audit oleh BPK. Luasnya ruang lingkup kerja BPK yang sewaktu-waktu harus menjalar di beberapa lembaga atau badan

¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed. Revisi Cetakan 10, Rajawali Pers, 2015, Halaman. 22

pemerintahan untuk memeriksa penggunaan keuangan daerah yang bersumber dari negara atau APBN dan APBD Serta yang lainnya. Maka timbul pemikiran baru yang mempertanyakan tentang bagaimana fokus kerja BPK yang statusnya sebagai perwakilan di tiap-tiap daerah? Pada hal dalam undang-undang sudah jelas bahwa BPK berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.²⁰

Otonomi sebagai hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan serta aspirasi daerah harus diletakkan juga dalam kerangka pembiayaan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan. Tanpa pelimpahan keuangan, otonomi daerah menjadi tidak bermakna.²¹ Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi pokok dari misi asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.²²

Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai penelitian terhadap Badan Pemeriksa Keuangan Daerah Perwakilan Sumatera Utara, yang bertugas untuk melakukan audit atas keuangan daerah yang bersumber dari keuangan negara

²⁰Aditya Leksono Jati, Opini Laporan Keuangan BPK, terdapat dalam <http://www.kemendag.go.id/pusdiklat/news/kebijakan/3>. 2014. Diakses tanggal 12 Juli 2021

²¹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 16

²² *Ibid.*

yang dikelola oleh pemerintah daerah yang ada di wilayah Sumatera Utara. Dalam menjalankan perannya sebagai pemeriksa keuangan daerah di Sumatera Utara Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara banyak kendala-kendala dilapangan terutama di dalam kesiapan pemerintah daerah atas data penggunaan anggaran daerah masing-masing²³.

Kendala yang dialami Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara selama ini adalah banyaknya pemerintahan Daerah yang tidak mengindahkan permintaan Badan Pemeriksa Keuangan terkait dengan penyediaan data-data yang diperlukan dalam proses audit pengelolaan keuangan daerah secara menyeluruh sehingga proses auditnya terlambat.²⁴

Dalam melakukan proses audit atau pemeriksaan keuangan daerah BPK Perwakilan Sumatera Utara memerlukan data berupa dokumen-dokumen yang lengkap penggunaan keuangan daerah yang telah digunakan sehingga akan ditemukan hasil apakah anggaran yang telah dianggarkan oleh suatu daerah tersebut dijalankan dengan baik atau apakah terdapat penyimpangan dalam proses penggunaannya, namun masih banyak pemerintah daerah yang tidak menyediakan data-data yang lengkap dan hanya menyerahkan beberapa data dari semua data yang dibutuhkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara.²⁵

Berdasarkan hal ini Pemerintah terkesan tertutup dan setengah hati didalam menjalankan permintaan pemeriksaan keuangan tersebut. Padahal pemeriksaan keuangan daerah dimaksud merupakan amanat dari undang-undang yang harus dijalankan dan dipatuhi oleh setiap pemerintah daerah. Sementara, di

²³ Informasi dari Tim Pemeriksa APBD Tahun Anggaran 2020 Di Kabupaten Nias Barat.

²⁴ Informasi dari Tim Pemeriksa APBD Tahun Anggaran 2020 Di Kabupaten Nias Barat.

²⁵ Informasi dari Tim Pemeriksa APBD Tahun Anggaran 2020 Di Kabupaten Nias Barat.

sisi lain Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara mempunyai batas waktu di dalam menjalankan tugasnya untuk melakukan proses audit terhadap keuangan daerah yang bersumber dari APBN.

Setiap Tahun BPK memeriksa laporan keuangan entitas dengan tujuan memberi opini atas kewajaran laporan keuangan. Ada empat jenis opini sesuai tingkat kewajarannya, yaitu: Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Opini audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menjadi idaman para pengelola keuangan negara. Para pejabat kementerian, lembaga negara dan pemerintah daerah berlomba memperoleh opini tersebut. Pemerintah menjadikan opini WTP sebagai salah satu tolak ukur keberhasilan tata kelola yang baik (*good governance*).²⁶

Selain itu, ada juga Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.²⁷

Yang mempunyai tugas serta fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional, dimana fungsi BPKP dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yaitu:.²⁸

²⁶ Gunawanto, Opini WTP dan Korupsi, terdapat dalam <http://www.bpk.go.id/news/opiniwtp-dan-korupsi>. Juni. 22, 2017. Diakses tanggal 25 Juni 2021, pukul 22.43 Wib.

²⁷ Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Interim Pemerintah.

²⁸ Pasal 1 ayat (1) s.d. (3), Pasal 2 s.d Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2004 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

1. perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden;
2. pelaksanaan audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/ daerah;
3. pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah;
4. pemberian konsultasi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/ kebijakan pemerintah yang strategis;
5. pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;
6. pengoordinasian dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional bersamasama dengan aparat pengawasan intern pemerintah lainnya;
7. pelaksanaan revidu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat;
8. pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultasi penyelenggaraan sistem pengendalian intern kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-badan yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;
9. pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan Pemerintah sesuai peraturan perundangundangan;
10. pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah dan sertifikasi jabatan fungsional auditor;
11. pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah;

12. pembangunan dan pengembangan, serta pengolahan data dan informasi hasil pengawasan atas penyelenggaraan akuntabilitas keuangan negara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
13. pelaksanaan pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di BPKP; dan
14. pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, kehumasan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Susunan Organisasi di BPKP terdiri dari:

1. Kepala;
2. Sekretariat Utama;
3. Deputi Bidang Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian dan Kemaritiman;
4. Deputi Bidang Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Politik, Hukum, Keamanan, Pembangunan Manusia, dan Kebudayaan;
5. Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah;
6. Deputi Bidang Akuntan Negara;
7. Deputi Bidang Investigasi; dan
8. Inspektorat.

Dengan demikian perbedaan antara BPK dengan BPKP yaitu:

No.	Uraian	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
1.	Dasar Hukum	UU No. 15 Tahun 2006	PP No. 60 Tahun 2008 dan Perpres No. 192 Tahun 2004
2.	Hubungan Kelembagaan	DPR, DPD, DPRD	Ditunjuk dan bertanggungjawab kepada Presiden
3.	Jenis Audit	<ul style="list-style-type: none"> • Audit Keuangan • Audit Kinerja • Audit dengan Tujuan Tertentu 	<ul style="list-style-type: none"> • Audit Kinerja • Audit dengan Tujuan Tertentu
4.	Objek	Memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara (termasuk keuangan daerah), APBN dan APBD	Mengawasi kegiatan Kebendaharaan Umum Negara yang bersumber dari APBN dan penugasan khususnya dari Presiden
5.	Sifat	Eksternal Pemerintah	Internal Pemerintah
6.	Wewenang dan Fungsi	<ul style="list-style-type: none"> • Melaksanakan pemeriksaan dan meminta keterangan dan/atau dokumen 	<ul style="list-style-type: none"> • Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen resiko • Memelihara dan meningkatkan

		<p>mengenai pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara • Membina jabatan fungsional pemeriksa • Memberikan pertimbangan atas standar Akuntansi Pemerintah dan rancangan sisitem pengendalian interim Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah • Menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian Negara • Memantau penyelesaian ganti kerugian negara/daerah • Memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah 	<p>kualitas tata kelola Instansi Pemerintah</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, efisiensi, dan efektivitas
--	--	--	---

Berdasarkan latar belakang masalah di atas peneliti tertarik menganalisis kewenangan BPK Perwakilan Sumatera Utara didalam memeriksa pengelolaan keuangan daerah serta tanggungjawab daerah sehubungan dengan penggunaan keuangan negara serta memenuhi permintaan BPK Perwakilan Sumatera Utara terkait dengan pemeriksaan keuangan daerah karena pemerintah daerah banyak yang tidak mengindahkan arahan dan rekomendasi terutama dalam hal penyediaan

data yang akan dilakukan audit oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara karena banyak daerah yang menganggap yang berwenang untuk melakukan audit terhadap keuangan daerah adalah BPK RI bukan BPK Perwakilan Sumatera Utara, sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Melakukan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah (Studi Pada BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan dalam latar belakang permasalahan di atas, maka dapat ditarik perumusan masalah yaitu :

1. Bagaimana ketentuan yang mengatur keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan di Indonesia mampu dijadikan landasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengawasi keuangan daerah?
2. Bagaimana efektivitas kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah?
3. Faktor penghambat yang dialami oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah?

C. Tujuan Penelitian

Dari identifikasi rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis ketentuan yang mengatur keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan di Indonesia mampu dijadikan landasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengawasi keuangan daerah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan yang dialami oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah.

D. Manfaat Penelitian

Dari tujuan-tujuan tersebut di atas, maka diharapkan penulisan dan pembahasan penulisan hukum ini dapat memberikan kegunaan dan manfaat, baik secara teoritis maupun praktis sebagai bagian yang tak terpisahkan, yaitu:

1. Manfaat teoretis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi dunia pendidikan dan bagi pengembangan ilmu hukum.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, terutama dalam bidang hukum administrasi negara.

- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan acuan bagi peneliti sejenis di masa yang akan datang.

2. Manfaat praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi dan menambah pengetahuan mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan daerah.
- b. Penelitian ini dapat memberi bekal pengetahuan dan pengalaman sehingga dapat memberikan pemahaman yang lebih luas terkait dengan pengawasan keuangan Negara.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif yang memfokuskan penelitian terhadap asas-asas hukum dan sistematik hukum. Berdasarkan pengamatan serta penelusuran atas judul penelitian tersebut di atas, belum ada yang menetapkan judul penelitiannya sebagai berikut: “Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Melakukan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah (Studi Kasus Pada BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara)”.

Adapun penelitian yang berkaitan dengan Kewenangan BPK Dalam Melakukan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah yang telah dilakukan oleh orang lain jauh berbeda dengan judul tesis ini baik dari judul maupun pembahasannya berikut ini dituliskan beberapa penelitian terdahulu yang

membahas tentang Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Melakukan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah yaitu:

1. Materna Ayu Novita Sekar Arum, Mahasiswa Pasca Sarjana Universitas Atmajaya Yogyakarta, Nomor Pokok Mahasiswa (NPM) 1252 01802/PS/MIH, dengan Judul Peran Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Oleh Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pemeriksaan BPK Perwakilan DIY Terhadap Pemerintah Kabupaten Sleman). dengan perumusan masalah sebagai berikut:
 - a. Bagaimanakah peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah di Kabupaten Sleman?
 - b. Apa kendala Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah di Kabupaten Sleman?
 - c. Bagaimana upaya Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengatasi kendala-kendala dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah daerah di Kabupaten Sleman?
2. Saefullah, Mahasiswa Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, Nomor Pokok Mahasiswa (NPM) 10500113264, dengan Judul Peran Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Memeriksa Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. dengan perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana ruang lingkup kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa dana desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara?
 - b. Bagaimana efektivitas dan efisiensi pemeriksaan dana desa yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara jika kewenangannya diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia tanpa melibatkan Badan Pemeriksa Keuangan perwakilan provinsi?
3. Rini Rahmalia Koto, Mahasiswa Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Nomor Pokok Mahasiswa (NPM) 14410603, dengan Judul Peranan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Keuangan Negara Di Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2016-2017. dengan perumusan masalah sebagai berikut:
- a. Bagaimana peranan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan DIY dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara pada pemerintah daerah di Kabupaten Bantul tahun 2016?
 - b. Apa rekomendasi dari hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan DIY terhadap pengelolaan anggaran pada pemerintah daerah di Kabupaten Bantul tahun 2016?
4. Raisa Fahniadi Setiawan, Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Nomor Pokok Mahasiswa (NPM) 20130610387, dengan Judul Peranan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Mengawasi APBD

Provinsi DIY Pada Tahun Anggaran 2016. dengan perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana peranan BPK dalam mengawasi APBD provinsi DIY pada tahun anggaran 2016?
- b. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat BPK dalam mengawasi APBD provinsi DIY pada tahun anggaran 2016?

5. I Ketut Rai Setiabudhi, Mahasiswa Universitas Universitas Udayana, Nomor Pokok Mahasiswa (NPM) 131000085, dengan Judul Lembaga Pengawas Pengelolaan Dana Desa Ditinjau Dari Perspektif Hukum Keuangan Negara. dengan perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah pengaturan terkait lembaga pengawas pengelolaan dana desa di Indonesia ?
- b. Bagaimanakah kewenangan lembaga pengawas pengelolaan keuangan negara dalam mengawasi pengelolaan dana desa ditinjau dari perspektif hukum keuangan negara?

Melalui penelitian diatas yang menjadi pembeda antara penelitian ini dengan beberapa penelitian terdahulu yang membahas tentang Badan Pemeriksa Keuangan terletak pada lokasi penelitian, penelitian ini menentukan lokasi penelitian pada Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dan pada rumusan masalah terdapat perbedaan yang sangat mendasar karena pada penelitian ini lebih memfokuskan pada kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam pengawasan dan pemeriksaan keuangan daerah yang menjadi wilayah kerja Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera

Utara sementara pada penelitian terdahulu lebih membahas pengawasan dan pemeriksaan APBD daerah tertentu serta melakukan penelitian terhadap pengawasan dana Desa.

F. Kerangka Teori

1. Teori Lembaga Negara

Secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organizations (NGO's)*. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.²⁹

Mengacu pada konsep trias politika semisalnya ajaran Montesquieu pembagian kekuasaan negara dibedakan menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.³⁰ Esensinya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa atas dasar kekuasaan, dengan harapan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. Hak-hak warga negara dapat dijamin jika fungsi-fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan, akan tetapi dibagikan pada beberapa orang atau badan yang terpisah. Kekuasaan trias politika telah mengemukakan fungsi untuk membentuk undang undang

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2006. hlm 34

menjadi kewenangan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), fungsi menjalankan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, menjadi kewenangan eksekutif dan fungsi untuk melakukan pengawasan atau kontrol atas pelaksanaan undang-undang menjadi kewenangan yudikatif.³¹

Konsepsi lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *staat sorgan*, dalam bahasa Inggris lembaga negara menggunakan istilah *political institution*, dalam bahasa Indonesia sendiri hal ini identik dengan istilah lembaga negara, badan negara atau organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai berikut:³²

- a. Asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu);
- b. Bentuk asli (rupa, wujud);
- c. Acuan, ikatan;
- d. Badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan
- e. Pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.

Menurut Philipus M. Hadjon, makna kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu “pertama, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain; kedua, yaitu kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya”.³³

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang

³¹ *Ibid.* hlm. 56

³² Kamus Besar Bahasa Indonesia, dalam Jimly Asshiddiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61

³³ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 176

dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁴

Pemahaman Tentang Lembaga Negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.³⁵

Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*. Dalam Konstitusi Amerika Serikat, kata *The Government of the United States of America* jelas dimaksudkan mencakup pengertian pemerintahan

³⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 36

³⁵ *Ibid.*

oleh Presiden dan Kongres Amerika Serikat. Artinya, kata *government* itu bukan hanya mencakup pemerintah dan pemerintahan eksekutif.³⁶

Untuk melaksanakan fungsi negara maka dibentuk alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara, setiap lembaga negara memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda meskipun dalam perkembangannya terjadi dinamika yang signifikan dalam struktur kenegaraan.³⁷

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan parlemen dengan fungsi utamanya pengawasan dan legislasi, ataupun ditambah dengan fungsi anggaran sebagai instrumen yang penting dalam rangka fungsi pengawasan parlemen terhadap pemerintah. Pembagian tugas keduanya dapat diatur berkenaan dengan aspek-aspek tertentu yang berkaitan dengan tugas legislatif, pengawasan dan fungsi anggaran tersebut.³⁸

Sesuai fungsinya sebagai lembaga pemeriksa keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan pada pokoknya lebih dekat fungsi parlemen. Karena itu, hubungan kerja Badan Pemeriksa Keuangan dan parlemen makin dipererat. Bahkan dapat dikatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan itu adalah mitra kerja yang erat bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengawasi kinerja pemerintahan, khususnya berkenaan dengan soal-soal keuangan dan kekayaan negara.³⁹

Kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 126

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Ctk. Kesatu, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 17

³⁹ *Ibid.* hlm. 23

dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.⁴⁰ Disamping itu, mitra kerja BPK yang semula hanya DPR di tingkat pusat dikembangkan juga ke daerah-daerah. Sehingga, laporan hasil pemeriksaan BPK itu tidak saja harus disampaikan kepada DPR, tetapi juga kepada DPD dan DPRD, baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota. Karena objek pemeriksaan BPK itu tidak hanya terbatas pada pelaksanaan atau realisasi APBN, tetapi juga APBD.⁴¹

Teori hukum diatas mempunyai kedudukan yang sangat penting di dalam penelitian tesis ini, karena teori hukum tersebut dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk mengungkapkkan fenomena-fenomena hukum, baik dalam tataran hukum normatif maupun empiris, terutama digunakan untuk menganalisis mengenai landasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengawasi keuangan daerah.

2. Teori Hukum Sebagai Sistem

Teori *legal system* atau teori sistem hukum dari Friedman menyatakan bahwa hukum harus dilihat sebagai suatu sistem. Lawrence M. Friedman dalam bukunya yang berjudul *The Legal System: A Social Science Perspective*, menyatakan bahwa “setiap sistem hukum selalu mengandung tiga komponen, yaitu komponen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 153

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 23-24

(*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). *A legalsistem in actual operation is complex organism in which structure, substance, and culture interact*".⁴² Artinya, sistem hukum dalam kenyataan sulit untuk dilaksanakan dalam berbagai organisasi yang akan mempengaruhi struktur, substansi, dan budaya. Penjelasan komponen-komponen di atas adalah sebagai berikut.

- a. Komponen struktural (*legal structure*) dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsinya dalam mendukung bekerjanya sistem tersebut. Salah satu diantaranya lembaga tersebut adalah pengadilan.
- b. Komponen substansi hukum (*legal substance*), Friedman menyatakan sebagai "*...the actual product of the legal system*".⁴³ Menurutnya, pengertian substansi hukum meliputi aturan-aturan hukum, termasuk kaidah-kaidah hukum yang tidak tertulis, lontar-lontar yang mengatur perkawinan antar-wangsa serta sanksi menurut perkembangannya.
- c. Komponen budaya hukum (*legal culture*). Sebelum dijelaskan lebih lanjut tentang budaya hukum, struktur dan substansi sering juga disebut sistem hukum. Budaya hukum oleh Friedman didefinisikan sebagai *..."attitudes and values that related to law and legal system, together with those attitudes and values effecting behavior related to law and its institutions, either positively or negatively*. Artinya, sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum atau sistem

⁴²Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1990, hlm 16.

⁴³ *Ibid*, hlm 27.

hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberi pengaruh kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum dan institusi hukum, baik positif maupun negatif.

Ketiga unsur sistem hukum tersebut berhubungan satu sama lain, dan mempunyai peranan yang tidak dapat dipisahkan satu persatu. Ketiga unsur ini merupakan satu kesatuan yang menggerakkan sistem hukum yang ada agar berjalan dengan lancar. Sebagai perumpamaan, struktur hukum (*legal structure*) merupakan mesin yang menghasilkan sesuatu, substansi hukum (*legal substance*) merupakan orang yang memutuskan untuk menjalankam mesin serta membatasi penggunaan mesin. Apabila satu dari ke tiga unsur sistem hukum ini tidak berfungsi, menyebabkan sub sistem lainnya terganggu.⁴⁴

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.⁴⁵ Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksananya.⁴⁶

Hukum sebagai sistem menurut pandangan Ediwarman adalah “sesuatu kesatuan yang bersifat komplek yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm 40.

⁴⁶ Achmad Ali, *Op Cit*, hlm 97.

satu sama lain” Menurut Sunaryati Hartono dalam Ediwarmen bahwa hukum sebagai sistem terdiri dari:

- a. asas-asas hukum.
- b. peraturan atau norma hukum.
- c. sumber daya manusia yang profesional, bertanggungjawab dan sadar hukum.
- d. pranata-pranata hukum.
- e. lembaga-lembaga hukum termasuk struktur organisasinya, kewenangannya, proses dan prosedur, mekanisme kerja.
- f. sarana dan prasarana hukum. Ketujuh, budaya hukum yang tercermin oleh perilaku pejabat (eksekutif, legislatif maupun yudikatif), tetapi juga perilaku masyarakat (termasuk pers) yang di Indonesia cenderung menghakimi sendiri sebelum benar-benar dibuktikan seorang tersangka atau tergugat benar-benar bersalah melakukan suatu kejahatan atau perbuatan tercela. Dalam hal hukum sebagai sistem ini dipahami diharapkan hukum akan efektif di dalam penerapannya.⁴⁷

Pandangan Sunaryati Hartono ditegaskan kembali oleh Ediwarmen sebagai berikut:

“Hukum sebagai suatu sistem sebagaimana yang dikemukakan oleh Sunaryati Hartono tersebut diatas harus berjalan secara seimbang dari ke tujuh unsur tersebut dan tidak bisa dijalankan secara parsial, karena jika dijalankan secara parsial maka sistem tidak jalan. Sistem dapat berjalan dengan baik jika ketujuh unsur itu berjalan secara seimbang”.⁴⁸

Senada atau sependapat dengan Sajtipto Rahardjo menyebutkan bahwa :

berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakan dan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum. Dari beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat.⁴⁹

⁴⁷*Ibid*, hlm 7.

⁴⁸*Ibid*, hlm 9.

⁴⁹ Sajtipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2005, hlm 33.

Menurut Achmad “Ali jika suatu aturan hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif.”⁵⁰ Namun demikian meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektivannya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat *compliance* (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat *internalization*, yakni ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi.

Teori hukum diatas mempunyai kedudukan yang sangat penting di dalam penelitian tesis ini, karena teori hukum tersebut dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk mengungkapkan fenomena-fenomena hukum, baik dalam tataran hukum normatif maupun empiris, terutama digunakan untuk menganalisis mengenai efektivitas kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dan rumusan masalah ketiga terkait dengan hambatan yang dialami oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah.

⁵⁰ Achmad Ali, *Op.Cit*, hlm. 98.

3. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.⁵¹ Dari pernyataan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa wewenang merupakan konsep yang inti dari hukum administrasi. Istilah kewenangan atau wewenang sejajar dengan “*authority*” dalam bahasa inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. “*Authority*” dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*.⁵² Kewenangan atau wewenang itu sendiri adalah kekuasaan hukum serta hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan hukum pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.⁵³

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan

⁵¹ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang, Makalah*, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 20

dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁵⁴

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.⁵⁵ Meskipun demikian kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek pada hukum semata yang artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, serta dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui perang atau kudeta, sedangkan kewenangan itu sendiri jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan adalah “apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang”, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang *rechtsbevoegdheden*. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas,

⁵⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36

⁵⁵ *Ibid.* hlm. 20

dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah “kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum”.⁵⁶

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan atau *authority* memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang atau *competence*. “Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang”, sedangkan wewenang itu sendiri yaitu “suatu spesifikasi dari kewenangan yang artinya barang siapa disini adalah subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan karena perintah undang-undang”.

Teori hukum diatas mempunyai kedudukan yang sangat penting di dalam penelitian tesis ini, karena teori hukum tersebut dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk mengungkapkan fenomena-fenomena hukum, baik dalam tataran hukum normatif maupun empiris, terutama digunakan untuk menganalisis mengenai efektivitas kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah.

⁵⁶ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65

G. Kerangka Konsep

Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal yang berbentuk khusus. Konsepsi adalah “salah satu bagian terpenting dari teori, peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan antara abstraksi dengan realita. Tujuan utama konsepsi adalah untuk menghindari salah pengertian dan penafsiran terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini”.⁵⁷

Kerangka berpikir atau kerangka teoritis (*toritical framework*) atau kerangka konseptual (*conceptual framework*), yaitu kerangka berpikir dari penelitian yang bersifat teoritis mengenai masalah yang akan diteliti, yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep atau variable-variable yang akan diteliti. Kerangka berpikir tersebut dilandasi oleh teori-teori yang sudah dirujuk sebelumnya. Adapun kerangka konsep yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai “hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu”. Kewenangan adalah “kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi”.⁵⁸

2. Badan Pemeriksa Keuangan

⁵⁷ Sumadi Suryabrata, *Metodelogi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1989, hlm. 34.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 35

Badan Pemeriksa Keuangan atau disingkat dengan BPK adalah “lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara”.⁵⁹

3. Tanggungjawab

Tanggungjawab adalah “kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tanggungjawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajibannya”.⁶⁰

4. Keuangan

Keuangan adalah “suatu upaya pengelolaan yang mencakup semua aktivitas yang berhubungan dengan keuangan guna mencapai tujuan suatu perusahaan atau organisasi”.⁶¹

5. Keuangan Daerah

Menurut UU Nomor 23 tahun 2014. Keuangan Daerah adalah “semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Menurut PP Nomor 58 tahun 2005 Keuangan daerah adalah “semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya

⁵⁹ Pasal 2 Undang-Undang No 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

⁶⁰ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000 hlm. 59

⁶¹ Pasal 2 Undang-Undang no 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”.

6. Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan

Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan adalah “lembaga Negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara di daerah Lembaga tersebut terbentuk Guna tercapainya tujuan Negara itu sendiri dan dapat pula bermanfaat untuk tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).”⁶²

H. Metode Penelitian

Metode adalah “proses prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah” sedangkan penelitian adalah “pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian”.⁶³

Agar penelitian tersebut memenuhi syarat keilmuan, maka diperlukan pedoman yang disebut metode penelitian. Metode penelitian adalah “cara-cara berfikir dan berbuat, yaitu dipersiapkan dengan baik-baik untuk mengadakan penelitian dan untuk mencapai suatu tujuan penelitian”.⁶⁴

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah “penelitian yuridis normatif”. Penelitian yuridis normatif merupakan “suatu proses untuk

⁶² Pasal 7 ayat (5) UU No. 15 tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

⁶³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 6

⁶⁴ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 1995, hlm. 5

menemukan aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab masalah hukum yang dihadapi”.⁶⁵

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum normatif adalah “penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dibangun adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin (ajaran).⁶⁶

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau kepustakaan, yaitu “penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti”. Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup:⁶⁷

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematik hukum.
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi verbal dan horisontal.
- d. Perbandingan hukum.
- e. Sejarah hukum.

⁶⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 35.

⁶⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan IV, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2017, hlm.33

⁶⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986, hlm. 34

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu “penelitian hukum doktriner yang mengacu pada norma-norma hukum”⁶⁸ maka penelitian ini menekankan kepada sumber-sumber bahan sekunder, baik berupa peraturan-peraturan maupun teori-teori hukum, disamping menelaah kaidah-kaidah hukum yang bersifat teoritis ilmiah serta dapat digunakan untuk menganalisis permasalahan yang dibahas.⁶⁹

Dengan menganalisis atau mengkaji data sekunder dengan memahami bahwa hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif didalam sistem perundang-undangan yang mengatur segala kehidupan manusia. Maka dari penelitian ini diharapkan diperoleh gambaran secara rinci dan sistematis tentang hukum di Indonesia.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian penulisan Tesis ini merupakan penelitian hukum yang bersifat deskriptif, yaitu “memaparkan data-data mengenai hasil pemetaan dan upaya perlindungan hukum terhadap hak merek dan kendala dalam pendaftarannya. Sifat penelitian ini dipilih karena merupakan sifat penelitian yang cukup baik untuk memaparkan karakteristik suatu fenomena”.⁷⁰

⁶⁸ Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Semarang, PT. Ghalia Indonesia, 1997, hlm. 13

⁶⁹ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 13

⁷⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 53-54

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian dengan yuridis normatif pada hakikatnya menunjukkan pada suatu ketentuan, pendekatan penelitian dilakukan agar peneliti mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menemukan isu-isu yang akan dicari jawabannya, adapun pendekatan dalam penelitian ini yaitu:

a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”.⁷¹ Suatu penelitian normatif harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral penelitian.⁷²

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Menurut Peter mahmud Marzuki,

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumrntasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁷³

Dengan pendekatan konsep ini, diharapkan dapat membuat argumentasi hukum guna menjawab materi muatan hukum yang menjadi titik tolak dalam penelitian ini.

⁷¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (edisi Revisi)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm.133

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

4. Sumber Data

Menurut Lofland yang dikutip oleh Lexy J. Moleong, sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri atas:

- a. bahan hukum primer merupakan bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yaitu.
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
 - 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
 - 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara;
 - 5) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara; dan
 - 6) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.
- b. bahan hukum sekunder adalah “bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan hukum secara yuridis meliputi buku, majalah, surat kabar, literatur, dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Badan Pemeriksa Keuangan” dan bahan hukum tersier adalah “bahan hukum yang berfungsi sebagai sumber data pelengkap bagi penulis seperti kamus, internet, dan ensiklopedia hukum”.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara.

6. Teknik Dan Alat Pengumpulan Data

TEKNIK pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah, sebagai berikut:⁷⁴

Kajian Kepustakaan (*library research*)

Pengumpulan data dilakukan dengan cara menghimpun data yang berasal dari kepustakaan, beupa buku-buku atau literature, jurnal ilmiah, majalah-majalah, peraturan Perundang-undangan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Alat pengumpulan data sangat penting menentukan hasil penelitian sehingga apa yang menjadi tujuan penelitian ini dapat tercapai. Untuk mendapatkan hasil penelitian yang optimal dan dapat dibuktikan kebenarannya serta dapat dipertanggung jawabkan hasilnya

a. Wawancara (*Interview*)

Adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai, wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi.

b. Penelitian lapangan (*Field research*)

⁷⁴ *Ibid.*

Yaitu dengan cara wawancara yang dilakukan kepada para responden dan informan lainnya yang dilakukan dengan wawancara.

7. Analisis Data

Analisis data merupakan mengkaji dan menelaah hasil pengolahan data. Analisis data dilakukan secara kualitatif, artinya “menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan pemahaman dan diinterpretasi”.⁷⁵

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan dan setelah selesai di lapangan. Dalam hal ini Nasution menyatakan:⁷⁶

“Analisis telah dimulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian. Analisis data menjadi pegangan bagi penelitian selanjutnya sampai jika mungkin, teori yang grounded. Namun dalam penelitian kualitatif, analisis data lebih difokuskan selama proses di lapangan bersama dengan pengumpulan data. *In fact, data analysis in qualitative research is an \ngoing activity tha occurs throughout the investigative process rather than after process.* Dalam kenyataannya, analisis data kualitatif berlangsung selama proses pengumpulan data daripada setelah selesai pengumpulan data.”

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif yaitu menggambarkan data menggunakan kalimat untuk memperoleh keterangan yang jelas dan terperinci.⁷⁷

⁷⁵ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian; Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002. hlm. 126.

⁷⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2008, Cet. 6, hlm. 335-336

⁷⁷ Pardjono, dkk, *Panduan Penelitian Tindakan Kelas, Lembaga Penelitian UNY*, Yogyakarta, 2007, hlm.63

Kajian ilmu hukum normatif adalah suatu proses nalar (penalaran), penalaran hukum juga bertumpu atas aturan berpikir yang dikenal dalam “logika”. Penalaran dalam logika dikenal dengan metode deduktif dan metode induktif.⁷⁸

Dalam penelitian ini digunakan prosedur atau metode penalaran deduktif. Langkah penerapan hukum merupakan langkah deduksi yang diawali dengan identifikasi aturan hukum. Dalam identifikasi aturan hukum seringkali dijumpai keadaan aturan hukum sebagai berikut:⁷⁹

- a. Kekosongan hukum (*leemten in hetrecht*).
- b. Antinomi (konflik norma hukum).
- c. Norma yang kabur (*vage normen*).

Metode penarikan kesimpulan adalah suatu cara mengungkap suatu kebenaran dengan mengukur kesesuaian suatu spesies dengan genusnya”.⁸⁰

8. Sistematika Penulisan

Untuk lebih mudah memahami penelitian ini, maka sistematika penulisan dibagi menjadi 5 (lima) Bab, yaitu:

Bab I Pendahuluan pada bab ini diuraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, landasan konsepsi dan teori hukum, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Pengaturan hukum terhadap Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan di Indonesia pada Bab ini diuraikan tentang Tinjauan Umum Tentang

⁷⁸ Hadjon, P.M., *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Majalah Yuridika, Fakultas Hukum UNAIR, No. 6 Tahun IX November-Desember 1994, hlm. 8

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 13

⁸⁰ Sugeng Istanto, *Politik Hukum*, Diktat Mata Kuliah, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tanpa tahun, hlm. 36.

Badan Pemeriksa Keuangan, Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan, Ketentuan Yang Mengatur Keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan Di Indonesia Mampu Dijadikan Landasan Bagi Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Mengawasi Keuangan Daerah.

Bab III Efektivitas kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah. Pada Bab ini diuraikan tentang Ruang Lingkup Kewenangan Badan pemeriksa Keuangan Negara, Mekanisme Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Keuangan Daerah, Kepastian Hukum Terhadap Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan, Efektivitas Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara Dalam Melakukan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah.

Bab IV Hambatan yang dialami oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah. Pada Bab ini akan diuraikan tentang Norma Pemeriksaan APBD oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara, Pemeriksaan Atas Tanggungjawab Keuangan Daerah Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara, Pertanggungjawaban Anggaran Keuangan Negara Dan Daerah, Faktor Penghambat Yang Dialami Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara Dalam Melakukan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah.

Bab V Kesimpulan dan Saran.

BAB II
KETENTUAN YANG MENGATUR KEBERADAAN BADAN
PEMERIKSA KEUANGAN DI INDONESIA MAMPU DIJADIKAN
LANDASAN BAGI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM
MENGAWASI KEUANGAN DAERAH

A. Tinjauan Umum Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Badan Pemeriksa Keuangan atau disingkat dengan BPK adalah⁸¹ lembaga negara yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi atas pemeriksa keuangan negara.

BPK merupakan lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pengaturan tentang BPK sebelumnya tertuang dalam Bab VIII yang membahas tentang Hal Keuangan negara, pengaturan BPK dalam bab tersendiri dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang kuat serta pengaturan yang lebih rinci mengenai BPK. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam UUD 1945, pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara lebih optimal. Dengan demikian, dapat meningkatkan transparansi dan tanggung jawab (akuntabilitas) terhadap keuangan negara.⁸²

Visi dan misi BPK yaitu :

terwujudnya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI sebagai lembaga pemeriksa yang bebas dan mandiri, profesional, efektif dan modern dalam sistem pengelolaan keuangan negara yang setiap entitasnya

⁸¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006, *Badan Pemeriksa Keuangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 2

⁸² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.176

memiliki pengendalian intern yang kuat, memiliki aparat pemeriksa intern yang kuat dan hanya diperiksa oleh satu aparat pemerintah ekstern dalam mewujudkan pemerintahan yang bebas dari segala macam bentuk kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). BPK berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.⁸³

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

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK dijelaskan bahwa pada Bab III Pasal 6 ayat (1) Badan Pemeriksa Keuangan bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh:

1. Pemerintah Pusat;
2. Pemerintah Daerah;
3. Lembaga Negara;
4. Bank Indonesia (BI);
5. Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
6. Badan Layanan Umum;
7. Badan Usaha Milik Negara;
8. Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan adalah “pemeriksaan atas laporan keuangan”. Selanjutnya yang dimaksud dengan pemeriksaan kinerja adalah “pemeriksaan atas pengelolaan

⁸³ BPK, page visi dan misi, <https://www.bpk.go.id>, akses 24 September 2021

keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektifitas. Sedangkan, dalam pemeriksaan dengan tujuan tertentu bertujuan untuk memberikan simpulan atassuatu hal yang diperiksa”.⁸⁴

Pemeriksaan yang dilaksanakan oleh akuntan publik, berdasarkan ketentuan undang-undang laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan. Kemudian dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK 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 BPK dan/atau pemeriksa.⁸⁵

Selanjutnya, BPK bertugas menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya, DPR, DPD, dan DPRD 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 DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum.⁸⁶

Dijelaskan pula bahwa untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan, BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden,

⁸⁴ Peraturan BPK RI No.1 Tahun 2007, *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara*, Pustaka Pergaulan, Jakarta, hlm. 20

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 869

Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Tindak lanjut dari hasil pemeriksaan tersebut diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK. Namun, apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. Selanjutnya laporan BPK sebagaimana dimaksud dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan BPK memantau pelaksanaan tindak pemeriksaan tersebut yang hasilnya kemudian diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemerintah.⁸⁷

Berdasarkan uraian diatas, dalam menjalankan tugasnya, BPK juga mempunyai wewenang. Pasal 9 ayat (1) menjelaskan bahwa BPK berwenang:⁸⁸

- 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, BUMN, BUMD, dan lembaga lain atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
- c. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, melakukan pemeriksaan di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan surat-surat, perhitungan-perhitungan bukti-bukti, perhitungan-perhitungan rekening koran, perhitungan-perhitungan 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 mana wajib disampaikan kepada BPK.

⁸⁷ Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

⁸⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2006 Tentang BPK, Jakarta: Sinar Grafika, Kewenangan dimaksud merupakan perwujudan lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan keuangan Negara.

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

BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian Negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik dilakukan dengan sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD⁸⁹. Lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Penilaian dalam hal kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian yang ditetapkan dengan keputusan BPK. Dan dalam menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:⁹⁰

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

Kemudian dijelaskan pula bahwa, BPK dapat memberikan:⁹¹

⁸⁹ *Ibid*, Yang dimaksud “pengelola” termasuk pegawai perusahaan negara/daerah dan lembaga atau badan lain. Yang dimaksud dengan BUMN/BUMD adalah perusahaan negara/daerah yang sebagian besar atau seluruh modalnya dimiliki oleh negara/daerah.

⁹⁰ *Ibid*, pasal 10, hlm. 9

⁹¹ *Ibid*, pasal 11

- a) pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, Yayasan, dan Lembaga atau Badan Lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya.
- b) pertimbangan atas penyelesaian kerugian/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, dan
- c) keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Terkait dengan kewenangannya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), mengajukan permohonan pengujian UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU Perpajakan) di Mahkamah Konstitusi (MK). Penjelasan pengujian UU tersebut menyatakan pasal 34 ayat (2a) huruf b dan penjelasan pasal tersebut telah mengurangi hak konstitusional BPK sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.⁹²

Pemeriksaan keuangan itu sendiri sebenarnya merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah secara umum. Kontrol atau pengawasan terhadap kinerja pemerintahan haruslah dilakukan dengan secara simultan dan menyeluruh mulai dari tahap perencanaan sampai ke tahap evaluasi dan penilaian, mulai dari tahap *rule making sampai ke tahap rule enforcing*. *Auditing* atau pemeriksaan tidak selalu bertujuan untuk mencari kesalahan, melainkan juga untuk meluruskan sesuatu hal bengkok dan memberikan arah dan bimbingan agar pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi lembaga ini dapat tetap berada di dalam koridor aturan yang berlaku. Artinya, pemeriksaan dapat berfungsi preventif dan dapat juga berfungsi korektif dan kuratif.⁹³

⁹²Anwar Nasution dalam, *Presiden Menerima ketua BPK*, <http://www.setneg.go.id/index/php>, diakses pada tanggal 24 September 2021.

⁹³ *Ibid*, hlm. 164

Selama ini, pemeriksaan pajak hanya menggunakan mekanisme pemeriksaan dan perhitungan pajak dilakukan secara internal (*self assessment*) oleh kelengkapan Departemen Keuangan. Pemeriksaan tertutup itu, dapat memunculkan berbagai upaya penggelapan pajak. Oleh karena itu, jika tidak ada pemeriksaan eksternal oleh BPK, sistem “*self assessment*” itu hanya merupakan lisensi untuk melakukan kejahatan penggelapan pajak.⁹⁴

Pembatasan wewenang BPK dalam UU Perpajakan itu juga bertentangan dengan beberapa ketentuan lain, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Sebagai penyelesaian pertentangan diatas, maka diharapkan undang-undang yang menjadi faktor pendukung penguatan peran BPK merupakan landasan- landasan yuridis terbaru era reformasi yang semakin memperluas dan memperkuat kewenangan dan fungsi BPK. Kalau sebelumnya objek pemeriksaan oleh BPK lebih pada pemeriksaan kewajaran laporan keuangan oleh Pemerintah Daerah, maka ke depan menyangkut seluruh obyek pemeriksaan dari pusat sampai ke daerah yaitu Pemerintah Daerah dan BUMD. Tidak hanya sisi pengelolaan keuangannya, namun juga kinerja dan audit investigasi dalam rangka lebih mengakomodasi laporan- laporan masyarakat.⁹⁵

⁹⁴ *Ibid.* hlm. 167

⁹⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 2007. hlm.

B. Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Negara Indonesia merupakan suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, di mana Pemerintah di daerah merupakan bagian integralnya, telah memiliki tujuan akhir. Tujuan akhir itu ialah “suatu masyarakat adil, makmur, material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dirumuskan lebih terperinci dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945”. Oleh karena luas dan banyak urusan pemerintahan itu, sehingga tidak mungkin seluruhnya diurus oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di suatu tempat. Dengan demikian urusan negara memerlukan adanya berbagai alat perlengkapan negara membantu terwujudnya tujuan negara.

Dengan demikian timbul persoalan bagaimana cara menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup segenap wilayah negara. Persoalan ini menimbulkan adanya pembagian wilayah negara atau sejumlah pemerintah daerah-daerah negara. Dalam negara yang berbentuk kesatuan hanya disebutkan pemerintahan daerah yang biasa juga disebut dengan pemerintahan setempat atau pemerintah local (*local government*).

Salah satu bidang yang penting diatur dalam pemerintahan daerah adalah pengelolaan keuangan. Mengenai keuangan daerah merupakan masalah esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Daerah membutuhkan biaya atau dana yang cukup besar Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya daerah membutuhkan dana dan biaya yang cukup besar, dimana dana dan biaya tersebut dimaksudkan untuk

dipergunakan bagi kepentingan menjalankan roda pemerintahan di daerah. Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi daerah.⁹⁶

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah yang strategis dalam 2 hal :

- (1) Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan local bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia.
- (2) Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Pemberian otonomi daerah dan desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Jika dilihat dari sisi eksternal, Daerah dituntut untuk menarik investasi asing agar bersama-sama swasta domestik mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan *multiplier effect* yang besar.

Kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonomi berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Pemerintahan yang demikian itu dinamakan Otonom.

Dalam uraian yang lain logemann menyatakan bahwa “kekuasaan bertindak merdeka (*Vrij Beweging*) yang diberikan kepada satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan

⁹⁶ M. Ismail, *Pendapatan Asli Daerah Dalam Otonomi Daerah*, FE Unbraw Press, Malang, 2002, hlm. 9

inisiatif sendiri dan Pemerintahan yang berdasarkan inisiatif sendiri inilah yang disebut otonomi”.⁹⁷ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan, bahwa Otonomi Daerah adalah “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan”.⁹⁸

Dalam UU No.32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa

otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Selain itu juga dilaksanakan pula dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Prinsip otonomi nyata adalah “suatu prinsip yang menegaskan bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah”.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah “otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian utama dari tujuan nasional”.

Dalam otonomi daerah, pimpinan daerah memegang peran sangat strategis dalam mengelola dan memajukan daerah yang dipimpinnya. Perencanaan strategis

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

sangat vital, karena disanalah akan terlihat dengan jelas peran kepala daerah dalam mengoordinasikan semua unit kerjanya.⁹⁹

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 156 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004 :

Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Untuk itulah, perlu kecakapan yang tinggi bagi pimpinan daerah agar pengelolaan dan terutama alokasi dari keuangan daerah dilakukan secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan-tujuan pembangunan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dijabat oleh kepala pemerintahan daerah, karena keuangan daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintah daerah.¹⁰⁰

Dalam rangka kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan selaku pejabat pengelola APBD, dan kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.¹⁰¹

Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam undang-undang dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara.

Adapun kekuasaan pengelolaan keuangan daerah menurut Pasal 6 UU No. 17 Tahun 2003 merupakan bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Dalam hal ini presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan

⁹⁹ Aheruddin, *www. Sumbawa News.Com* diakses tanggal 24 September 2021

¹⁰⁰ Muhammad Djumhana, *Op.Cit.*, hlm. 66.

¹⁰¹ Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, tentang Keuangan Negara

pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kemudian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pengelolaan keuangan daerah harus transparansi yang mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Selain itu, Akuntabilitas dalam pertanggungjawaban publik juga diperlukan, dalam arti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Kemudian, *Value for money* yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.¹⁰²

Pengelolaan keuangan negara/daerah di Indonesia telah banyak mengalami perubahan (perbaikan) seiring dengan semangat reformasi manajemen keuangan pemerintah untuk mencapai keberhasilan Otonomi Daerah. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya paket peraturan perundangan di bidang keuangan Negara beserta peraturan-peraturan turunannya yang juga telah banyak mengalami revisi dan penyempurnaan.

Beberapa peraturan terkait dengan implementasi Otonomi Daerah yang telah dikeluarkan adalah paket undang-undang bidang keuangan negara yakni UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang

¹⁰² Muhammad Djumhana, *Op.Cit*, hlm.47-48

Perbendaharaan Negara dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.¹⁰³

Dalam rangka mengimplementasikan perundang-undangan bidang keuangan negara telah dikeluarkan berbagai aturan pelaksanaan dalam bentuk peraturan pemerintah (PP), antara lain PP No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan PP No. 21 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, PP No. 24 Tahun 2004 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, dan lain-lain.¹⁰⁴

Khusus berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah dikeluarkan Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sebagai tindak lanjut PP No. 58 Tahun 2005, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan terakhir telah direvisi dengan Permendagri No. 59/2007 tentang Perubahan Atas Permendagri No. 13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan ini khusus mengatur mengenai pedoman pengelolaan keuangan daerah yang baru, sesuai arah reformasi tata kelola keuangan negara/daerah.¹⁰⁵

Kewenangan yang luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan ini, pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan kepada pemberi wewenang dan masyarakat.

¹⁰³ Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm.6.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Syakrani dan Syahriani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm.62-63

Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 51 ayat (2), “Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku Pengguna Anggaran harus menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pendapatan dan belanja, yang berada dalam tanggung jawabnya”. Hal ini berarti bahwa setiap SKPD harus membuat laporan keuangan unit kerja. Pasal 56 UU ini menyebutkan bahwa “laporan keuangan yang harus dibuat setiap unit kerja adalah Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan, sedangkan yang menyusun laporan arus Kas adalah Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum daerah”.

Sistem pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel itu sudah menjadi kebutuhan dalam rangka terciptanya *good governance* dan *clean government* yang menjadi simbol reformasi pemerintahan secara umum. Untuk itu upaya percepatan terhadap keberhasilan pembaruan (reformasi) manajemen keuangan bagi pemerintah daerah sudah selayaknya mendapat perhatian serius.

C. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan

Hukum Administrasi Negara sesungguhnya tidak lepas dari guna hukum pada umumnya. Guna hukum ialah untuk memberi petunjuk kepada manusia bagaimana seseorang harus bertindak dan perbuatan mana yang harus di jalankan dan yang harus di hindari.¹⁰⁶

Hukum Administarsi Negara mengandung dua aspek, yaitu:

¹⁰⁶ Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung : 2010, hlm.8

- a. pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya;
- b. kedua aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.¹⁰⁷

Penyelenggaraan pemerintahan dalam pandangan hukum administrasi negara sangat penting dalam rangka pembatasan kekuasaan yang absolut, karena akan menimbulkan kerusakan yang besar.¹⁰⁸

Menurut Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan selanjutnya akan di sebut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, Pasal 1 angka 5 Wewenang adalah “hak yang di miliki oleh badan/ atau pejabat pemerintahan atau \penyelenggara negara untuk mengambil keputusan tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.¹⁰⁹

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam Bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (macht), kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban.¹¹⁰

Pada umumnya wewenang untuk melakukan pengawasan di artikan sebagai “pengikat” kesatuan. Agar bandul kebebasan tidak bergerak begitu jauh.¹¹¹ Apabila kita hubungkan dengan pengawasan pemerintah maka sasaran dari pengawasan tersebut menjadi pemelihara dan penjaga agar negara dapat

¹⁰⁷ CST. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta : 1986, hlm. 82

¹⁰⁸ Arfan Faiz Muhlizi, *Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi*, Jurnal Recht Vinding BPHN, Vol 1 No 1 Januari-April, 2012. hlm. 95

¹⁰⁹ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press Indonesia, Yogyakarta, 2002, hlm. 2

¹¹¹ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 33

berjalan dengan baik sehingga pemerintah akan membawa kesejahteraan bagi masyarakatnya.¹¹²

Pengawasan tidak dapat di hilangkan bagaimana pun itu sifat atau bentuknya.¹¹³ Maka ketika negara di jalankan pemerintah, administrasi negara merupakan aspek statis, pengawasan merupakan aspek manajemen yang dinamis, dengan demikian pemerintah sangat perlu melakukan manajemen pengawasan.¹¹⁴

Sutarto mengatakan “pendelegasian wewenang merupakan penyerahan sebagian hak untuk mengambil tindakan yang di perlukan agar tugas dan tanggung jawab pejabat ke pejabat lain dapat berjalan dengan baik”.¹¹⁵

Menurut pasal 1 angka 23 UU No 30/2014 menyebutkan delegasi adalah “pelimpahan Kewenangan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi”.¹¹⁶ Maksudnya bahwa suatu badan/pejabat pemerintah yang kedudukannya tinggi dapat memberikan suatu kewenangan kepada badan/pejabat pemerintah yang ada di bawahnya dengan catatan tanggung jawabnya beralih kepada badan/pejabat pemerintah yang menerima.

¹¹² *Ibid*, hlm.35

¹¹³ Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm. 74.

¹¹⁴ Ali Marwan dan Evelyn Martha, Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 15 No. 2, Juli 2018, hlm 4.

¹¹⁵ Sartika Pangastuti, dkk, Pengaruh Pendelegasian Wewenang Dan Pembangunan Kerja Terhadap Prestasi Kerja Karyawan BTN Surakarta, *Jurnal Pendidikan Ekonomi*, Vol 2 No. 2, November 2013, hlm. 28.

¹¹⁶ Pasal 1 angka 23 Undang-Undang No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Menurut H.D. Van Wijk “mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya”.¹¹⁷ Berdasarkan Pasal 1 angka 24 UU No 30/2014 mandat adalah “pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat”.¹¹⁸

Penyelenggaraan administrasi dan manajemen pemerintahan di dalam Hukum Administrasi Negara, merupakan proses yang sangat penting guna mewujudkan seluruh tujuan yang ingin di capai oleh negara melalui fungsi dari administrasi.¹¹⁹ Tentunya fungsi administrasi dan manajemen tersebut pada tiap-tiap lingkup pemerintahan Indonesia tidak sama. Namun secara umum, fungsi administrasi dan manajemen adalah keadilan hukum dan kepastian hukum.¹²⁰

Undang-Undang Perbendaharaan negara menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara untuk itu perlu dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan

¹¹⁷ Ali Marwan dan Evelyn Julianthy, Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 15. No.2-Juli 2018, Op. Cit. hlm. 4.

¹¹⁸ Pasal 1 angka 24 Undang-Undang No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹¹⁹ Buchari Zainun, *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Menurut Undang-Undang Dasar dan Perubahannya*, PT Gunung Agung, Jakarta, 2000, hlm. 51

¹²⁰ Wanda Agustian, 2019, Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Menciptakan Good Government di Indonesia, https://www.researchgate.net/publication/336678643_Fungsi_Hukum_Administrasi_Negara_Dalam_Menciptakan_Good_Government_di_Indonesia, (diakses pada 25 September 2021, Pukul 00:30 WIB).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Guna pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diperlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara yang mengatur perbendaharaan negara.¹²¹

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) merupakan lembaga negara yang mempunyai tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.¹²² Sesuai Undang-undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat (5) dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 serta untuk mencapai visinya menjadi lembaga keuangan negara yang bebas, mandiri dan profesional serta berperan aktif dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara yang akuntabel dan transparan, maka BPK RI berkedudukan di Ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi hal ini sejalan dengan dianutnya prinsip otonomi daerah seluas-luasnya.

BPK RI telah memiliki kantor perwakilan di seluruh provinsi di wilayah Indonesia, salah satunya adalah Perwakilan Sumatera Utara yang mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada wilayah Provinsi Sumatera Utara, serta BUMD dan lembaga terkait di lingkungan entitas tersebut, termasuk melaksanakan pemeriksaan yang dilimpahkan oleh Auditorat Keuangan Negara.

¹²¹ Konsideran Menimbang Undang-Undang No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

¹²² Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara adalah aparat pengawasan intern pemerintah. Dimana kewenangan yang di miliki lembaga ini adalah sebagai pengawas intern atas kegiatan lintas sektoral. Kegiatan lintas sektoral menurut penjelasan Peraturan Pelaksana ini merupakan kegiatan yang dalam pelaksanaanya melibatkan dua atau lebih kementerian atau lembaga.¹²³

Pada kegiatan pengawasan atas kegiatan kebendaharaan umum Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara juga berwenang melakukan pengawasan, untuk melakukakannya Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara harus mendapatkan penetapan menteri keuangan terlebih dahulu, kemudian hasil pengawasan tersebut harus di buat dalam bentuk laporan hasil pengawasan.

Pada dasarnya fungsi, tugas, wewenang BPK RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara sama dengan fungsi, tugas dan wewenang BPK RI Pusat yang membedakan hanya objek pemeriksaannya saja. Objek pemeriksaan BPK RI Pusat memeriksa APBN dan BUMN, sedangkan BPK RI Perwakilan memeriksa APBD dan BUMD. Badan Pemeriksa Keuangan merupakan badan yang memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah. Dalam kedudukan yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar itu, fungsi BPK itu sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri atas tiga bidang, yaitu: fungsi operatif, fungsi yudikatif dan fungsi advisory.

¹²³ Penjelasan Pasal 49, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam ketentuan peraturan tidak disebutkan secara tegas BPK mempunyai tugas di atas, akan tetapi dalam prakteknya memang BPK melaksanakan ketiga kegiatan tersebut, yaitu :¹²⁴

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

BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, Kota/Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara, serta BUMN dan Lembaga terkait dilingkungan entitas tersebut di atas, termasuk melaksanakan pemeriksaan yang dilimpahkan oleh AKN.

Sesuai dengan Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, dalam hal ini BPK mempunyai kewajiban dan mandat

¹²⁴ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, PT. Jakarta Press, Jakarta, 2006, hlm. 168

untuk melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan tersebut. Pada saat ini terjadi bersamaan dengan perubahan lingkungan eksternal yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Perubahan tersebut antara lain meningkatnya kesadaran masyarakat untuk memiliki pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan transparan dalam mengelola keuangan negara. Perubahan itu sangat mempengaruhi posisi BPK sebagai satu-satunya lembaga yang bertanggung jawab untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.¹²⁵

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa peranan BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam mengupayakan tercapainya suatu Pemerintahan yang baik adalah salah satu unsur mutlak yang harus dilakukan dalam era penyelenggaraan dan peningkatan birokrasi pembangunan yang berkelanjutan, dan guna mewujudkan tujuan Negara dalam mencapai masyarakat adil, makmur dan sejahtera. Sesuai yang telah dijabarkan dan diamanatkan oleh UUD RI 1945 pada pasal 23E, UU RI Nomor 15 Tahun 2006, UU RI Nomor 28 1999, dan UU RI Nomor 17 Tahun 2003.

Terkait dalam kinerja BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, dalam penerapan transparansi dan akuntabilitas untuk *good governance*, BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara mengacu pada UUD 1945, UU RI Nomor 15 Tahun 2004, UU RI Nomor 17 tahun 2003, dan PP RI Nomor 8 Tahun 2006. Namun dalam hal ini BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara mempunyai visi

¹²⁵ C.S.T Kansil., Dan Critine S.T. Kansil., "Hukum Keuangan Negara & Perbendaharaan Negara", Pradnya Paramita. Jakarta, 2008, hlm.21

dan misi tersendiri yang termuat dalam Restra dan laporan akuntabilitas kinerja BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara itu sendiri.

D. Ketentuan Yang Mengatur Keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan Di Indonesia Mampu Dijadikan Landasan Bagi Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Mengawasi Keuangan Daerah

Konstitusi dapat di pahami sebagai sekumpulan norma hukum dasar yang tertulis maupun tidak tertulis terbentuk dari pengaruh-pengaruh antarberbagai kekuasaan yang nyata dalam suatu negara. Berbagai faktor kekuasaan yang nyata itu adalah kepala negara, pemerintah/kabinet, partai politik (*pressure groups*) atau kelompok kepentingan, pers dan lembaga peradilan. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara lainnya, dan semua organisasi yang ada dalam neegara yang bersangkutan. Dengan kata lain, semua kekuatan politik yang ada dalam negara itu mempengaruhi terbentuknya norma-norma dasar yang kemudian tersusun menjadi apa yang disebut sebagai konstitusi itu. Oleh karena itu seperti dalam pandangan Ferdinand Lasalle, “konstitusi itu menggambarkan antar faktor kekuasaan yang nyata (*the real machtsfactoren*) dalam dinamika kehidupan bernegara. Dari pengertian ini konstitusi dianggap sebagai kesatuan organisasi yang nyata yang mencakup semua bangunan hukum organisasi yang ada dalam negara”.¹²⁶

Dalam teori lembaga Negara menyebutkan bahwa aturan perundang-undangan itu secara hirarki saling berkaitan sehingga akan membentuk suatu

¹²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 101-102

system yang baik dan bisa terkontrol dengan baik karena memiliki keterikatan antar lembaga.

BPK perwakilan Sumatera Utara merupakan lembaga yang bertanggungjawab penuh kepada BPK namun BPK perwakilan Sumatera Utara merupakan perpanjangan BPK dalam melakukan tugas untuk mengaudit keuangan daerah yang bersumber dari APBN sehingga lembaga ini saling terkait dan memiliki tugas yang sama namun BPK Perwakilan Sumatera Utara hanya melakukan audit di wilayah Sumatera Utara saja.

Sebagai sebuah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, kebijakan keuangan negara menjadi salah satu komponen yang sangat mendasar dan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai manifestasinya, penyelenggaraan pemerintahan secara rutin banyak berhubungan dengan keuangan, apalagi disertai dengan perencanaan pembangunan.

Badan Pemeriksa Keuangan dalam naskah asli sebelum amandement UUD 1945 mempunyai kedudukan penting. Lembaga ini diatur dalam pasal 23 ayat UUD 1945 untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan Negara diadakan suatu badan pemeriksa keungan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 2 ayat 4 UU No. 5 tahun 1973 di pertegas bahwa hasil pemeriksa tanggungjawab tentang keuangan Negara di beritahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini juga ditegaskan dalam pasal 10 ayat 3 Ketetapan MPR

No. III/MPR/1978, tentang kedudukan dan hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara/atau Antara Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Dalam rangka mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sejak beberapa tahun yang lalu telah diintrodusir Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah. Reformasi tersebut mendapatkan landasan hukum yang kuat dengan telah disahkannya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Landasan pengelolaan keuangan negara adalah Pasal 23C Undang -undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga: “hal-hal lain mengenai keuangan Negara ditetapkan melalui undang-undang”. Berangkat dari landasan konstitual itulah berbagai upaya dilakukan untuk dapat menghadirkan Undang-undang Keuangan Negara.

Hingga Tahun 2003 yang lalu sebelum UU No.17/2003 diundangkan aturan yang berlaku untuk pengelolaan Keuangan Negara masih menggunakan peraturan peninggalan pemerintahan kolonial Belanda seperti *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW stbl. 1925 No.488 yang ditetapkan pertama kali pada Tahun 1864 dan mulai berlaku Tahun 1867. Selain ICW ada juga *Indische Bedrijvenwet* (IBW) stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) stbl. 1933 No.381. Sementara itu untuk pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan

keuangan negara digunakan *Insstructie en verdere bapelingen voor Algemeene Rekenkamer* (IAR) stbl. 1933 No.320.¹²⁷

Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara sebagaimana dimaksud bab VIIIA pasal 23G Undang-Undang Dasar tahun 1945. Dalam pasal tersebut juga dijelaskan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan memiliki perwakilan di setiap provinsi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Secara kelembagaan, BPK merupakan satu lembaga negara yang menganut sistem pemerintahan bebas, mandiri dan kewenangannya diperoleh langsung dari Undang-Undang Dasar.

Dengan menganut perintah UUD 1945 dan demi kepentingan untuk pelaksanaan tugas Badan Pemeriksa Keuangan negara sehingga dibentuklah satu peraturan yang mengatur secara khusus yakni Undang-Undang Republik Indonesia nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Negara. Pasal 3 ayat 2 Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tersebut ditegaskan bahwa “BPK memiliki perwakilan di setiap provinsi. Dengan demikian sehingga secara legalitas BPK perwakilan memiliki legitimasi yang kuat untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai badan yang juga memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara”.

Menurut pasal 6 sampai 12 Undang-Undang nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, bab 3 mengenai tugas dan wewenang tidak disebutkan secara khusus perbedaan antara tugas dan wewenang BPK pusat dan atau tugas dan wewenang BPK perwakilan. Dalam hal tugas, hanya terdapat

¹²⁷ Ketentuan Umum Poin 1 Penjelasan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

perbedaan mengenai BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya, dijelaskan dalam pasal 7 di atas. Kemudian pada pasal 8 di atas mengamanatkan untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaannya secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.¹²⁸

Undang-Undang nomor 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara pada bab 2 diatur mengenai lingkup pemeriksaan. Dalam bab tersebut terdapat pasal 2, 3, 4, dan 5 juga tidak satupun pasal yang menjelaskan secara terperinci yang memisahkan antara tugas dan wewenang BPK pusat dan atau tugas dan wewenang BPK perwakilan yang ada di tiap-tiap provinsi wilayah Indonesia.

Berdasarkan teori kelembagaan Negara maka BPK memiliki kewenangan untuk membentuk kantor perwakilan dimasing-masing provinsi di seluruh wilayah Indonesia hal ini berkaitan dengan pemeriksaan keuangan daerah yang bersumber dari APBN sesuai tugas dan kewenangan dari BPK yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Walaupun pembentukan perwakilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan BPK pusat dengan mempertimbangkan kemampuan

¹²⁸ Dijelaskan dalam Pasal 30, 31, 32, 33 UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Pasal 14 serta pasal 55, 56 UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

keuangan negara. Tetapi, karena BPK perwakilan juga diatur dalam UU, maka mestinya dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.¹²⁹

Sesuai dengan perintah pasal 23G ayat 2 UUD 1945 di atas, maka dikeluarkanlah peraturan yang dituangkan dalam bentuk Undang-Undang nomor 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan atas tanggungjawab keuangan Negara dan UndangUndang Republik Indonesia No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Dua peraturan perundang-undangan tersebut bermuara pada penguatan keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan. Selain itu, Badan Pemeriksa Keuangan pun mendapat perintah dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 1 tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

¹²⁹ Lihat Pasal 2 ayat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan negara

BAB III
EFEKTIVITAS KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
PERWAKILAN SUMATERA UTARA DALAM MELAKUKAN
PEMERIKSAAN DAN TANGGUNGJAWAB
KEUANGAN DAERAH

A. Ruang Lingkup Kewenangan Badan pemeriksa Keuangan Negara

Badan pemeriksa keuangan yang merupakan lembaga tinggi negara bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya. Dalam struktur kelembagaan negara Indonesia BPK bersifat *auxiliary* terhadap fungsi DPR bidang pengawasan kinerja pemerintah. Untuk memahami konsepsi BPK secara tepat, tentu terlebih dahulu memahami ide-ide asli yang semula di rumuskan oleh UUD 1945 ketika disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam rangka pemeriksaan keuangan negara. Termasuk yang harus dipahami dengan tepat yakni apa yang dimaksud pemeriksaan dan keuangan negara.¹³⁰

Pemeriksa adalah terjemahan dari perkataan audit yang memang lazim dalam sistem administrasi dan manajemen keuangan modern. Pengelolaan keuangan khususnya keharusan *auditing* sebagai jaminan bahwa pengelolaan keuangan sesuai dengan norma-norma atau aturan yang berlaku (*rule of the games*). Keharusan *auditing* ini tidak hanya berlaku di dunia keuangan publik

¹³⁰ Pasal 1 ayat 9 UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

tetapi juga dilingkungan dunia usaha dan bahkan di lapangan keperdataan pada umumnya.¹³¹

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya dijelaskan :

“Kontrol atau pengawasan terhadap kinerja pemerintahan haruslah dilakukan secara simultan dan menyeluruh sejak dari tahap perencanaan sampai tahap evaluasi dan penilaian, mulai dari tahap *rule making* sampai ke tahap *rule enforcing*. *Auditing* atau pemeriksaan itu sendiri tidak selalu bertujuan mencari kesalahan, melainkans juga untuk meluruskan yang bengkok, dan memberikan arah dan bimbingan agar pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kelembagaan dapat tetap berada di dalam koridor aturan yang berlaku. Artinya, pemeriksaan dapat berfungsi preventif dan dapat pula berfungsi korektif dan kuratif”.¹³²

Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga tinggi negara yang kerjanya mengontrol dan memeriksa keuangan negara adalah untuk menjaga keutuhan negara republik Indonesia dalam bidang pertahanan keuangan negara yang hanya fokus dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 23E ayat 1 bahwa “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Selanjutnya dalam pasal Pasal 23G ayat 2 menjelaskan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai BPK, diatur dengan undang-undang”.¹³³

Sebelum membahas lebih jauh tentang ruang lingkup kewenangan BPK, sedikit merefleksi dengan mengulas mengenai apa sesungguhnya yang di maksud dengan keuangan negara. Jika mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang di maksud dengan keuangan negara adalah semua hak dan

¹³¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ed. 2, Cet. 1; Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 137

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara dan yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban, meliputi;¹³⁴

“Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga, termasuk penerimaan dan Pengeluaran Negara, Penerimaan dan Pengeluaran Daerah serta kekayaan negara atau kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, juga kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum serta kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.

Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan serta mempunyai wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut kemudian dikuasakan kepada Menteri Keuangan (Menkeu), selaku pengelola fiskal dan wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Dikuasakan kepada menteri atau pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara atau lembaga yang dipimpinnya. Selain itu juga diserahkan kepada gubernur, bupati atau walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.¹³⁵

¹³⁴ Lihat Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

¹³⁵ Pasal 25 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana tersebut dalam Pasal 6 ayat 2 huruf c UU nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) selaku pejabat pengelola APBD dan selaku pejabat pengguna anggaran atau barang daerah. Dalam rangka pengelolaan Keuangan Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah mempunyai tugas menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD, menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD, melaksanakan pemungutan pendapatan bendahara umum daerah, menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara diperuntukkan untuk mencapai tujuan bernegara yakni di zaman modern ini lazimnya tujuan negara itu menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyatnya demi tercapainya masyarakat adil dan makmur¹³⁶. Olehnya dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan agar tercapai tujuan bernegara sebagaimana dimaksud sehingga setiap tahun dilakukan penyusunan APBN dan APBD. Olehnya, untuk mewujudkan penyelenggaraan pengelolaan keuangan negara ini sebagaimana dimaksud pasal 3 UU nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, tentu sangat penting peran BPK yang merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara

¹³⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Ed. 1, Cet. 6, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 50

meliputi seluruh unsur keuangan negara seperti dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara¹³⁷.

Dalam UU nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara di perkuat dengan UU nomor 15 tahun 2005 tentang badan pemeriksa keuangan bahwa pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara oleh BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Menurut bab viii tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD pasal 30 UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara menegaskan dalam hal pemeriksa keuangan negara, Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi laporan realisasi APBN, Neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

Pada Pasal 31 ayat 1 dan seterusnya menjelaskan:

Gubernur, Bupati atau Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

¹³⁷ Lihat Pasal 3 ayat 1 UU Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Peraturan perundang-undangan di atas menjadikannya dasar legalitas keberadaan dan mengatur tugas, fungsi, dan wewenang BPK serta UU nomor 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara secara umum maupun khusus mengenai aturan pemeriksaan keuangan negara. Sebelum berlakunya undang-undang ini, dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK berpedoman kepada *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* atau IAR (Staatsblad Tahun 1898 Nomor 9 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Staatsblad Tahun 1933 Nomor 320).¹³⁸ Undang-Undang ini bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang keuangan negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, di mana perlu dilakukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945. Sebelum berlakunya UU No. 1 Tahun 2004, selain berpedoman pada IAR, dalam pelaksanaan pemeriksaan BPK juga berpedoman pada *Indische Comptabiliteitswet* atau ICW (Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah berkali-kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968).

Pemeriksaan sebagaimana dimaksud terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan Keuangan adalah “pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan

¹³⁸ Jidy Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hlm.28

pemerintah daerah”. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah. Pemeriksaan kinerja adalah “pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah”. Pasal 23E UUD tahun 1945 mengamanati BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah “untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan”. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja di maksud agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara atau daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sarannya secara efektif.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah. Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dilaksanakan berdasarkan standar pemeriksaan. Standar dimaksud disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar dilingkungan profesi audit secara internasional. Standar pemeriksaan sebagaimana dimaksud dan disusun oleh BPK, setelah berkonsultasi dengan Pemerintah. Dalam penyusunan standar pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat ini, BPK menetapkan proses

penyiapan standar dan berkonsultasi mengenai substansi standar kepada Pemerintah. Proses penyiapan standar dimaksud mencakup langkah-langkah yang perlu ditempuh secara cermat (*due process*) dengan melibatkan organisasi terkait dan mempertimbangkan standar pemeriksaan internasional agar dihasilkan standar yang diterima secara umum.¹³⁹

Ruang lingkup kewenangan BPK perwakilan adalah berdasar pada pertimbangan BPK dalam pasal 3 ayat 3 UU No. 15 tahun 2006 tentang badan pemeriksa keuangan bahwa perwakilan di setiap provinsi dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan BPK dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara. Salah satu prakarsa pembentukan BPK perwakilan adalah luasnya mitra kerja yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pemegang hak Budget atas APBN/APBD sebagaimana dimaksud pasal 23E ayat 2 UUD tahun 1945.

B. Mekanisme Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Keuangan Daerah

Menurut Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan, pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara sebenarnya telah diatur meskipun secara singkat, dalam Pasal 23 ayat 5. di dalamnya dinyatakan “untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara diadakan BPK, yang hasil pemeriksaannya diberitahukan kepada DPR”. Pasal ini kemudian diubah dengan Pasal 23 E yang menyatakan “BPK dibentuk untuk memeriksa pengelolaan dan

¹³⁹ BPK RI, Mengenal Lebih Dekat BPK Sebuah Paduan Populer, Biro Humas Dan Luar Negeri BPK RI, hlm Hal iv

pertanggungjawaban keuangan negara. Hasil pemeriksaannya diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, yang kemudian ditindaklanjuti oleh lembaga tersebut sesuai dengan undang-undang”.¹⁴⁰ Adanya perubahan tersebut pada dasarnya memperluas kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan, tidak hanya menyangkut aspek tanggung jawab, tetapi juga pengelolaan keuangan daerah. Jika UUD 1945 naskah asli menyatakan BPK hanya berwenang melakukan pemeriksaan terhadap tanggung jawab keuangan negara, dalam perubahannya, BPK juga memeriksa pengelolaan keuangan daerah.

Pemeriksaan keuangan Negara yang dimaksud adalah berupa audit atas penggunaan keuangan Negara baik yang dikelola pemerintah pusat maupun yang dikelola oleh daerah. Proses audit ini bertujuan untuk mengukur serta memeriksa penggunaan keuangan Negara terhadap hal-hal yang tidak efektif dan untuk menghindari praktik korupsi. Berdasarkan teori kewenangan BPK berwenang untuk melaksanakan audit dan kewenangan itu merupakan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang”, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” atau bagian tertentu saja dari kewenangan.

Konsep ini sesungguhnya membebankan BPK sebagai lembaga tinggi negara untuk memeriksa seluruh pengelolaan keuangan negara baik yang ada ditingkat pusat maupun daerah, tanpa kecuali. Secara logika, pemeriksaan yang terlalu luas menimbulkan rentang kendali yang terlalu sulit dijangkau. Akibatnya,

¹⁴⁰ Arifin P Soeria Atmaja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 26

pemeriksaan atau pertanggungjawaban terhadap keuangan negara kemungkinan besar akan tidak optimal.

Sistem pengelolaan keuangan negara khususnya yang berlaku di negara Indonesia, untuk menjaga eksistensi sirkulasi pengelolaan keuangan negara dan waspada akan adanya perilaku tindak ketidak pahaman atau keluar dari hal-hal yang tidak sesuai dengan penyelenggaraan keuangan negara, maka diperlukan adanya lembaga pemeriksa keuangan negara yang betul-betul selalu mengedepankan kejujuran dan keadilan secara merata saat melakukan pemeriksaan atau auditing.¹⁴¹

Konsep objektivitas dalam pemeriksaan merupakan sesuatu yang sangat penting guna menghindari kemungkinan terjadinya penyimpangan keuangan negara. Proses pemeriksaan keuangan yang dapat dilakukan BPK adalah dengan cara:¹⁴²

- 1) Meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- 2) Mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya.
- 3) Melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara. Penyegelan hanya dilakukan apabila pemeriksaan atas persediaan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara terpaksa ditunda karena sesuatu hal. Penyegelan dilakukan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara dari kemungkinan usaha pemalsuan, perubahan, pemusnahan, atau penggantian pada saat pemeriksaan berlangsung.
- 4) Meminta keterangan kepada seseorang. Dalam rangka meminta keterangan, BPK dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Hasan Bisri, *Op. Cit.*, hlm. 12

Permintaan keterangan dilakukan oleh pemeriksa untuk memperoleh, melengkapi, dan/atau meyakini informasi yang dibutuhkan dalam kaitan dengan pemeriksa. Yang dimaksud dengan seseorang adalah perseorangan atau badan hukum.

- 5) Memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan. Kegiatan pemotretan, perekaman, dan/atau pengambilan sampel (contoh) fisik obyek yang dilakukan oleh pemeriksa bertujuan untuk memperkuat dan/atau melengkapi informasi yang berkaitan dengan pemeriksaan.
- 6) Melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah. Dalam hal laporan hasil pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan BPK digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (*audited financial statements*) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD.¹⁴³ Apabila pemeriksa menemukan unsur pidana, mewajibkan BPK melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam memeriksa tanggung jawab keuangan negara baik yang dikelola oleh pusat maupun daerah, BPK maupun BPK Perwakilan akan menilai berdasarkan dua segi, yaitu pertama, apakah penggunaan anggaran itu telah mencapai manfaat yang dituju oleh anggaran itu dan kedua, apakah penggunaannya itu sesuai dengan peraturan undang-undang.

¹⁴³ Ihwan fahroji, dan mokh Najih, *menggugat peran DPR dan BPK dalam reformasi keuangan negara*, Trans Publishing, Malang, 2008, hlm 124.

Dalam menjalankan fungsinya tersebut, BPK juga merumuskan standar audit pemerintahan (SAP) sebagai standar pemeriksaan yang berlaku secara nasional bagi pemeriksa di lingkungan BPK, pemerintah, dan akuntan publik yang memeriksa keuangan negara.

Dengan demikian, sebenarnya, pemeriksaan BPK adalah “didasarkan pada dokumen anggaran, pembukuan anggaran, dan perhitungan anggaran yang ditinjau dari segi teknis anggaran (*begroting technisch*)”. Dengan mendasarkan pada fenomena tersebut, eksistensi BPK sebenarnya diarahkan pada tujuan awal menciptakan struktur negara yang kondusif.

Hasil pemeriksaan BPK tidak dapat dikemukakan kepada publik karena sesuai dengan Pasal 23 E ayat (2) UUD 1945 dan UU Nomor 5 tahun 1973, hasil pemeriksaan hanya dapat disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Ketua BPK (1999-2004), Satrio Boedihardjo Joedono menyatakan, “BPK tidak mengemukakan hasil pemeriksaan ke publik karena, BPK berpedoman pada UU Nomor 5/1973 tentang BPK. Dalam undang-undang tersebut ditegaskan bahwa laporan BPK hanya ke DPR. Sedangkan dugaan kasus korupsi dilaporkan ke jaksa dan polisi”.¹⁴⁴

Pemerintah daerah akan mengirimkan perhitungan penggunaan anggaran kepada Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan, Badan Pemeriksa Keuangan membubuhi perhitungan anggaran tersebut suatu keterangan tentang pendapatnya dan dengan pemberitahuan tentang keberatan-keberatannya sebagai hasil pemeriksaan atasnya serta atas bukti-bukti pertanggungjawaban yang disampaikan

¹⁴⁴ Arifin P Soeria Atmaja, *Op. Cit*, hlm. 11

kepadanya dikirimkan kembali kepada para pengirimnya dalam waktu empat bulan setelah diterima, untuk dijawab dan dibetulkan.

Pengelolaan keuangan daerah adalah “keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”. Dalam pengelolaan keuangan daerah harusnya dipisahkan antara pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah. Hal ini membuka peluang untuk berkolusi antara pejabat pengelola dan pengawasan keuangan daerah. Pasal 5 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, bahwa kepala daerah adalah “pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan”. Penjelasan ini kemudian dipertegas dalam ayat 2 pada pasal yang sama, bahwa “pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan: Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD” pasal ini secara seksama menegaskan bahwa setiap kepala daerah memegang amanah rakyat dalam mengelola keuangan publik. Laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah pemda untuk saat ini diwujudkan melalui Laporan Keuangan yang wajib disusun oleh setiap instansi pemda dalam bentuk Neraca, Laporan Arus Kas, Laporan Realisasi Anggaran dan Catatan Atas laporan Keuangan yang wajib dilaporkan setiap periode 31 Desember, hal ini menjadi satu catatan penting bahwa transparansi sangat dikedepankan tidak seperti dulu lagi.

C. Kepastian Hukum Terhadap Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan

Bahasa perwakilan berasal dari kata wakil yang berarti “kuasa seseorang yang di dapat dari orang lain atau wewenang yang di peroleh dari satu aturan hukum untuk menjalankan aturan tersebut baik sementara waktu maupun menggantikannya dalam kurung waktu yang lama dan atau secara berkelanjutan”. Dalam kamus bahasa Indonesia dijelaskan “perwakilan orang yang dikuasakan untuk menggantikan orang lain”.¹⁴⁵

BPK perwakilan, dari segi bahasa dan beberapa teori di atas dapat menginformasikan bahwa wujud dari munculnya lembaga pemeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara karena asas demokrasi langsung yang menurut Rousseau “tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilaya negara, dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan”,¹⁴⁶ menurut pasal 2 dan 3 UU No. 15 tahun 2006 tentang badan pemeriksa keuangan dijelaskan BPK merupakan :

“satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berkedudukan di Ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Pembentukan perwakilan di setiap provinsi ditetapkan dengan keputusan BPK dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara.

Demikian sesuai dengan amanat pasal 23G UUD tahun 1945.

BPK perwakilan adalah berdasar pada pertimbangan BPK dalam pas 3 ayat 3 UU No. 15 tahun 2006 tentang badan pemeriksa keuangan bahwa perwakilan di setiap provinsi dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan BPK

¹⁴⁵ Rizky Maulana dan Putri Amelia, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, CV Cahaya Agency, Surabaya, 2015, hlm. 111

¹⁴⁶ *Ibid.*

dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara. Salah satu prakarsa pembentukan BPK perwakilan adalah luasnya mitra kerja yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pemegang hak Budget atas APBN/APBD sebagaimana dimaksud pasal 23E ayat 2 UUD tahun 1945.

BPK perwakilan terbatas pada Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Seperti dalam penjelasan bahwa “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab 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”.¹⁴⁷

Proses audit keuangan negara yang dilakukan oleh banyak pihak dapat menyebabkan persoalan *excessive accountability* yang membuat hasil dari perhitungan kerugian negara menjadi bias dan menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum. Asas kepastian hukum mengandung pengertian bahwa peraturan yang dibuat tidak boleh multitafsir, tumpang tindih, dan saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga dapat menyulitkan dalam pelaksanaannya.

Adanya beberapa pihak yang dapat melakukan berbagai aktivitas yang sama seperti menghitung kerugian negara, disebut dengan “ *problem of many hands*”, yaitu terlalu banyaknya lembaga yang terlibat pada suatu kegiatan yang

¹⁴⁷ Ikhwani Fakhrojih, Pengawasan Keuangan Negara Pemeriksaan Keuangan Negara Melalui Auditor Internal dan Eksternal Serta DPR, h. vii - viii.

sama dengan cara yang berbeda-beda dan pada akhirnya sulit untuk menentukan hasil mana yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan, baik secara politik maupun secara hukum. Kondisi inilah yang menjadi salah satu faktor penyebab mudahnya kriminalisasi bagi seseorang, yang belum tentu tindakannya menyebabkan kerugian keuangan negara.¹⁴⁸

Pengaturan hukum hasil laporan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan perwakilan dengan hasil laporan pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebenarnya telah diatur sedemikian jelas dalam Undang-Undang Dasar 23 E, kemudian diejawantahkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan kemudian dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang lebih menekankan kewenangan pemeriksaan keuangan negara berada pada Badan Pemeriksa Keuangan Negara.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIV/2016, kedudukan dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan telah dijelaskan berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar serta peraturan perundang-undangan di bawahnya yang masih berlaku. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut hanya menetapkan bahwa

hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan adalah dalam kapasitas sebagai bukti yang digunakan oleh penyelidik, penyidik, dan penuntut umum tindak pidana korupsi dalam perkara tindak pidana korupsi dalam perspektif penegakan hukum pidana bukan sebagai putusan penentu

¹⁴⁸ Enny Nurbaningsih, dkk. *Op. Cit.*

kewenangan lembaga negara yang berhak menentukan kerugian keuangan negara secara konstitusional kelembagaan.¹⁴⁹

Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki tugas untuk bertanggungjawab atas pemeriksaan pertanggungjawaban kerugian keuangan negara, sehingga Badan Pemeriksa Keuangan diberikan pula kewenangan untuk melakukan tuntutan ganti kerugian kepada pengelolaan keuangan negara apabila terjadi kerugian keuangan negara dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan bertindak dalam kedudukannya sebagai quasi peradilan. Oleh karena itu sebenarnya tidak ada persoalan akan kepastian hukum dalam penentuan kerugian keuangan negara karena telah jelas dan nyata bahwa kewenangan tersebut berada di tangan Badan Pemeriksa Keuangan.

Terkait dengan aspek Kewenangan BPK perwakilan dalam memeriksa dana desa yang bersumber dari APBN, bila dilihat dari segi regulasi atau peraturan perundang-undangan secara umum dalam UU No. 15 tahun 2006 tentang badan pemeriksa keuangan mengatur mengenai tugas dan kewenangan BPK sebagaimana dalam pasal 6 ayat 1 dijelaskan

BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Kemudian pasal 9 ayat 1 disebutkan dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan

¹⁴⁹ Pertimbangan Majelis Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIV/2016 tanggal 5 Desember 2016, yang menyatakan bahwa : “.....KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK.”

pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan. Selain itu, dalam UU No. 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

Dimaksud pemeriksaan keuangan negara disini meliputi :

pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Dengan demikian, rasionalisasi di atas jelas bahwa secara UU BPK perwakilan punya kewenangan dalam memeriksa keuangan daerah yang bersumber dari APBN, karena tidak terdapat aturan mengenai pembatasan atau peta wilayah kerja antara BPK pusat dan BPK perwakilan.

D. Efektivitas Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara Dalam Melakukan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah

Untuk mengetahui efektifitas dan efisiensi pemeriksaan terhadap anggaran keuangan daerah khususnya wilayah Provinsi Sumatera Utara yang bersumber dari APBN jika kewenangannya diserahkan hanya kepada Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara, tentu harus diketahui terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan efektifitas dan efisiensi.

Dalam kamus besar bahasa indonesia, efek berarti “kesan yang timbul pada pikiran penonton atau pendengar yang dipengaruhi dari suatu perbuatan, akibat”. Sedangkan efektif adalah “dapat membuahkan hasil; mulai berlaku; ada

pengaruh, akibatnya atau efektifnya. Dapat pula dimaknai sebagai akibat yang membawa hasil dan punya kesan”.¹⁵⁰

Efektivitas berasal dari kata efek dapat diartikan “sebagai daya guna yang mempunyai kesesuaian antara program dengan orang yang melaksanakan tugas”. Pada dasarnya efektivitas menunjukkan pada tataran tercapainya hasil dalam satu program sesuai dengan yang direncanakan di awal. Efektivitas, sering disandingkan dengan kata efisien, meskipun ada perbedaan makna diantara keduanya, karena efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat kepada bagaimana cara mencapai hasil dengan membandingkan antara input dan outputnya. Menurut dalam kamus bahasa Inggris, *effective* dapat berarti berguna, tepat tingkat keberhasilan yang dapat dicapai dari satu cara atau usaha tertentu dengan maksud dan tujuan yang hendak di capai.¹⁵¹

Dalam pandangan hukum dikemukakan bahwa efektivitas hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable, yaitu: karakteristik dan dimensi dari objek sasaran yang dipergunakan.¹⁵² Untuk mengetahui efektivitas hukum misalnya, maka yang harus di ukur adalah sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati

¹⁵⁰ Rizky Maulana dan Putri Amelia, *Op. Cit.* hlm. 34

¹⁵¹ Nicole William dan Budi Djatmiko, *Kamus Kantong Bahasa Inggris*, Cet. Ke 8, Pustaka Widyatama, Yogyakarta, 2013, hlm.161.

¹⁵² Beni Pekei, *Konsep dan Analisis Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi*, Taushia, Jakarta Pusat, 2016, hlm. 69

oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.¹⁵³

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi perumusan masalah yang bersifat umum, yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum, secara khusus terlihat jentang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*) atau dengan kata lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitannya antara *law in the book* dan *law in action*.¹⁵⁴

Kaitannya dengan audit penggunaan keuangan daerah yang bersumber dari APBN yang dilakukan oleh BPK perwakilan provinsi Sumatera Utara menjadi pertanyaan bagaimana efektivitas dan efisiensinya dalam memeriksa dana APBD yang bersumber dari APBN, tentu perlu pertimbangan-pertimbangan.

Menurut Jimly Asshiddiqie,¹⁵⁵ pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis. dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis. Landasan filosofis peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Maka berdasarkan landasan filosofis ini menunjukkan tujuan dari pemeriksaan keuangan daerah tersebut dilakukan pemeriksaan dengan dilakukannya

¹⁵³ Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 375

¹⁵⁴ Soleman B Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hlm. 47-48.

¹⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 243-244.

pemeriksaan keuangan daerah diharapkan penggunaan keuangan daerah bisa lebih efektif dan menghindari penyelewengan. Landasan Sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat artinya pemeriksaan keuangan negara tersebut harus dilakukan untuk menghindari praktik penggunaan keuangan daerah yang bersumber dari keuangan negara digunakan untuk kepentingan masyarakat.

Bila mengacu pada pasal 23E ayat 1 UUD tahun 1945 menjelaskan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara diadakan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri. Dimaksud satu badan adalah BPK sebagaimana di sebutkan oleh UU No.15 tahun 2006 tentang badan pemeriksa keuangan, UU No.15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Selain itu dijelaskan pula bahwa Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir, begitupun Gubernur, Bupati atau Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.¹⁵⁶ Presiden menyampaikan kepada badan pemeriksa keuangan dan begitupun gubernur, bupati atau walikota harus menyampaikan

¹⁵⁶ pasal 30 dan 31 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

laporan pertanggungjawaban hasil pengelolaan keuangan negara kepada badan pemeriksa keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.¹⁵⁷

Keberlakuan juridis adalah aturan yang mengatur artinya harus jelas landasan hukum yang mengatur mengenai kewajiban pemeriksaan keuangan tersebut dan jelas dasar hukumnya bagi lembaga yang bewenang untuk melakukan pemeriksaan dalam hal ini BPK merupakan lembaga yang berwenang untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara maupun Daerah.

Bahwa berdasarkan teori kewenangan satu lembaga memiliki kewenangan apabila mempunyai landasan hukum yang jelas. Sehubungan dengan itu BPK perwakilan sebagai perwakilan pusat di daerah telah memiliki dasar hukum yang kuat sebagai badan pemeriksa keuangan daerah. Dengan adanya perwakilan BPK disetiap daerah akan mempermudah kerja BPK Pusat apalagi dengan luas wilayah Indonesia yang cukup luas dan terbagi dalam 34 provinsi dan kabupaten kota yang cukup banyak sehingga tidak akan bisa pemeriksaan seluruh Indonesia dilakukan oleh BPK Pusat.

Sehingga dengan adanya BPK perwakilan disetiap provinsi akan memberikan efisiensi dan akan lebih efektif dalam hal pemeriksaan keuangan Negara karena situasi politik, keamanan dan social tiap daerah itu akan berpengaruh dalam proses audit keuangan daerah.

Khusus BPK perwakilan Sumatera Utara akan bertanggungjawa dalam melakukan pemeriksaan keuangan di seluruh wilayah kabupaten kota yang ada di

¹⁵⁷ Pasal 55 Dan 56 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

sumatera utara dengan demikian proses audit itu akan lebih efektif. Apabila semua harus dikerjakan oleh BPK Pusat hal ini tidak akan efektif dan kemungkinan akan banyak terjadi kelolosan atau praktik kecurangan karena BPK pusat tidak cukup waktu untuk melakukan pemeriksaan karena untuk melakukan pemeriksaan satu daerah saja membutuhkan waktu yang cukup banyak.

Untuk menjaga independensi atau iterpensi dari pihak lain, BPK Perwakilan Sumatera Utara di jamin oleh peraturan perundang-undangan untuk menjalankan tugasnya dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dikelola oleh daerah. Dengan kata lain, hanya BPK Perwakilan Sumatera Utara satu-satunya lembaga yang diberi kewenangan khusus untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara di daerah Khususnya Sumatera Utara, maka sangat tidak efektif dan efisien bila melibatkan BPK perwakilan dalam memeriksa keuangan daerah yang bersumber dari APBN, dengan pertimbangan luas wilayah dan banyaknya kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Utara, selain itu jarak wilayah Kabupaten/Kota terbilang jauh, fasilitas, dan banyak daerah akses jalannya masih belum memadai atau belum terlalu bagus untuk dilalui kendaraan. Selain itu banyaknya anggaran yang akan diperiksa.

Amanat pasal 9 huruf c UU No.15 tahun 2006 tentang BPK menjelaskan :

“pemeriksaan dilakukan 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”.

Ikhwan Fahrojih dalam bukunya dijelaskan

melebarnya mitra kerja BPK, mengharuskan dilakukannya perluasan terhadap organisasi BPK dengan membentuk BPK perwakilan. Dengan

demikian, keterbatasan personil BPK pusat tidak memungkinkan untuk turun langsung memeriksa pengelolaan dana desa yang bersumber dari APBN, karena anggota yang masih terbilang sangat kurang¹⁵⁸.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara melakukan penandatanganan nota kesepahaman dengan Gubernur Provinsi Sumatera Utara dan Kepala daerah yang ada di Provinsi Sumatera Utara. Penandatanganan nota kesepahaman ini terkait akses data transaksi rekening pemerintah daerah secara online, untuk mempermudah Badan Pemeriksa Keuangan dalam proses pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara melakukan penanda tanganan nota kesepahaman dengan Pemerintah Kota Medan terkait kesepakatan kriteria pemeriksaan kinerja atas pembinaan pemerintah daerah (Pemda) terhadap Badan Usaha Milik daerah (BUMD) serta kinerja atas efektifitas tata kelola pemda dalam perencanaan dan pembangunan daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 431 Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan menerangkan BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, Kota/Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara, BUMD, dan Lembaga terkait di

¹⁵⁸ khwan Fahrojih, *Op.Cit*, hlm 32-33.

lingkungan entitas, termasuk melaksanakan pemeriksaan yang ditugaskan oleh AKN dan Auditorat Utama Investigasi.

Salah satu hasil pemeriksaan yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Sumut dalam memeriksa laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) tahun 2015 seluruh Pemda di Sumut. Semua LKPD tahun anggaran 2015 pemda di Sumut (33 kabupaten/kota dan 1 provinsi), terdapat 4 pemda yang LHP-nya oleh BPK dengan opini tidak memberikan pendapat (TMP) yaitu Deliserdang, Nias Selatan, Samosir dan Sibolga. Kemudian hanya enam pemda yang meraih predikat wajar tanpa pengecualian (WTP). Keenam pemda itu, yakni Provinsi Sumut, Tapanuli Utara, Tapanuli Selatan, Dairi, Labuhanbatu Selatan dan Labuhanbatu Utara. Sedangkan 20 pemda dengan opini wajar dengan pengecualian (WDP), yakni Medan, Asahan, Batubara, Humbang Hasundutan, Karo, Labuhanbatu, Langkat, Mandailing Natal, Nias, Nias Barat, Nias Utara. Kemudian Padang Lawas, Padang Lawas Utara, Pakpak Bharat, Serdang Bedagai, Simalungun, Tapanuli Tengah, Toba Samosir, Binjai, Gunung Sitoli, Padangsidimpuan, Pematangsiantar, Tanjungbalai dan Tebing Tinggi.¹⁵⁹

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa upaya yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Sumatera Utara sangat efektif dan efisien dalam mencegah kerugian keuangan Negara akibat tindak pidana korupsi adalah

¹⁵⁹ Beni Pasaribu. "Laporan Keuangan 2015 Pemda di Sumut Empat TMP, Hanya 6 WTP", melalui <http://www.medanbisnis.com>, diakses tanggal 26 September 2021 pada jam 02. 25 WIB.

dengan menjalin kerja sama dengan lembaga-lembaga Negara dan mengembangkan program pemeroksaan secara elektronik.

Upaya Badan Pemeriksa Keuangan perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam mencegah kerugian keuangan negara akibat korupsi adalah melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara serta menjalin kerja sama dengan lembaga-lembaga Negara seperti kejaksaan, kepolisian, dan dewan perwakilan rakyat daerah serta mengembangkan program pemeriksaan secara elektronik.

BAB IV
FAKTOR PENGHAMBAT YANG DIALAMI OLEH
BADAN PEMERIKSA KEUANGAN PERWAKILAN SUMATERA UTARA
DALAM MELAKUKAN PEMERIKSAAN DAN TANGGUNGJAWAB
KEUANGAN DAERAH

A. Norma Pemeriksaan APBD oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara

Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah dijelaskan dalam Bab I bagian pertama bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah “keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penata usahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah”.

Pengelolaan keuangan daerah menjadi tantangan baru yang dihadapi oleh pemerintah. Sebagaimana yang sudah dimaklumi, bahwa tingkat korupsi yang tinggi menjadi salah satu masalah di berbagai Negara merupakan masalah dasar yang harus diselesaikan.

Dalam pengelolaan keuangan daerah harusnya dipisahkan antara pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah. Hal ini membuka peluang untuk berkolusi antara pejabat pengelola dan pengawasan keuangan daerah.¹⁶⁰

Selanjutnya pada Bab II Bagian pertama Pasal 5 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, bahwa kepala daerah adalah “pemegang kekuasaan

¹⁶⁰ Arifin P Soeria Atmaja, *Op.Cit.*, hlm. 297

pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan”, penjelasan ini kemudian dipertegas dalam ayat 2 pada pasal yang sama, bahwa pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan: “Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD”, pasal ini secara seksama menegaskan bahwa setiap kepala daerah memegang amanah rakyat dalam mengelola keuangan publik.

Dari hasil wawancara yang dilakukan di kantor BPK RI Perwakilan Sumatera Utara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara mengatakan bahwa:¹⁶¹

“Sesuai undang-undang tentang pemeriksaan keuangan, BPK itu mempunyai kewenangan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan daerah. Untuk BPK Perwakilan Sumatera Utara sendiri karena lingkupnya daerah jadi BPK Perwakilan Sumatera Utara mempunyai kewenangan memeriksa APBD, Pemda di seluruh provinsi Sumatera Utara atas kekayaannya, aset, kewajiban serta penggunaannya”.

Laporan pertanggung jawaban pengelolaan keuangan daerah yang diperiksa oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara seluruh pemda yang ada di wilayah Sumatera Utara. Untuk saat ini diwujudkan melalui Laporan Keuangan yang wajib disusun oleh setiap instansi pemda dalam bentuk Neraca, Laporan Arus Kas, Laporan Realisasi Anggaran dan Catatan Atas laporan Keuangan yang wajib dilaporkan setiap periode 31 Desember, hal

¹⁶¹ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan , Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021.

ini menjadi satu catatan penting bahwa transparansi sangat dikedepankan tidak seperti dulu lagi.¹⁶²

Menurut Bapak Eydu Oktain Panjaitan, ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara mengatakan bahwa:¹⁶³

“Kewenangannya yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sesuai dengan Undang-Undang No. 15 tahun 2006 tapi meliputi wilayah Provinsi Sumatera Utara saja”

Keberadaan auditor atau pemeriksa keuangan Negara menjadi salah satu komponen penting dalam mengawasi keluar masuk keuangan Negara. Khususnya kehadiran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Sumatera Utara sebagai perwakilan lembaga tinggi Negara yang berada di daerah terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah sering perkembangan telah menyikapi hal tersebut.¹⁶⁴

Kedudukan Badan pemeriksa keuangan perwakilan Sumatera Utara sebagai lembaga pemeriksa keuangan daerah di wilayah Sumatera Utara dilakukan berdasarkan beberapa dasar hukum. Adapun dasar hukum kewenangan BPK adalah:¹⁶⁵

1. Pasal 23 ayat (5) UUD Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan: “Pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.”
2. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan , Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021.

¹⁶⁴ “Visi dan Misi Badan Pemeriksa Keuangan, www.bpk.go.id, diakses tanggal 28 September 2021, Pukul 2.48 Wib.

¹⁶⁵ Arifin P Soeria Atmaja, *Op.Cit.* hlm. 5-8

Negara Pasal 71 Ayat (2) “Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan peraturan perundang-undangan “

3. Undang-Undang No. 15 tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Pasal 27 ayat (8): “Laporan pertanggungjawaban keuangan BLU diaudit oleh pemeriksa ekstern sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dan Pasal 35 ayat (2): “Pemeriksaan ekstern terhadap BLU dilaksanakan oleh pemeriksa ekstern sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

BPK juga sebagai satu-satunya eksternal auditor bagi BUMD, didasari oleh keprihatinan terkait pengelolaan BUMD yang ada di daerah. BUMD sebagai mana yang banyak dilansir oleh media massa, dianggap sebagai sapi perah dan sering banyak terjadi korupsi di dalamnya. Hal ini sebagai akibat dari tidak adanya laporan keuangan yang di sampaikan negara mengenai penggunaan dana dan fasilitas lain di BUMD tersebut.¹⁶⁶

Proses audit keuangan di BUMD tersebut di serahkan ke kantor Akuntan Publik dan di laporkan dalam rapat pemegang saham. Padahal menurut ideal BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara yang seharusnya melakukan audit terhadap BUMD tersebut, karena dana yang digunakan oleh BUMD tersebut adalah uang negara, maka sudah sepatutnya jika yang mengaudit keuangan lembaga tersebut adalah BPK perwakilan Sumatera Utara.

Menurut UU Nomor 15 tahun 2006, berkaitan dengan tugas dan wewenang BPK diatur dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 12, Pasal 6 ayat 1

¹⁶⁶ Imran Nating, “Kewenangan Mengaudit Keuangan Badan Usaha Milik Negara, Antara BPK Dan Kementerian BUMN,” *solusihukum.com*. Diakses tanggal 28 September 2021, Pukul 2.54 Wib.

dinyatakan: “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara”.

Menurut Bapak Eydu Oktain Panjaitan, ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara mengatakan bahwa:¹⁶⁷

“Pemeriksaan keuangan daerah dilakukan setiap tahun setelah tahun anggaran habis. Pemeriksaan keuangan dilakukan dalam 2 tahap yakni; (1) pemeriksaan pendahuluan, dan (2) pemeriksaan terinci”.

Pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan BPK terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana yang dimaksud pada UU Nomor 15 Tahun 2006 dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kewenangan Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Sesuai wewenangnya BPK dapat melakukan tiga macam pemeriksaan.

- a) Pertama, Pemeriksaan Keuangan; yakni pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah, dalam rangka memberikan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- b) Kedua, Pemeriksaan Kinerja; yakni pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas. Pemeriksaan ini bertujuan untuk

¹⁶⁷ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan , Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian DPR, DPD dan DPRD.

- c) Ketiga, Pemeriksaan dengan tujuan tertentu; yakni pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuantertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.¹⁶⁸

Lebih lanjut Bapak Eydu Oktain Panjaitan, ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara mengatakan bahwa:¹⁶⁹

“Laporan Keuangan harus disampaikan ke BPK paling lambat 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir, jadi per 31 maret seluruh pemda menyampaikan laporan keuangan ke BPK. 31 Maret di tambah 2 bulan (60 hari) BPK harus menyampaikan LHP ke pemda. Tapi kadang-kadang masih ada pemda yang memberikan laporan keuangannya melewati 31 Maret. Diundang-undang tidak dijelaskan secara eksplisit untuk sanksinya dan BPK tidak berwenang memberikan sanksi ke pemda. Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan memberikan reward kepada pemda atau entitas pemerintahan yang tepat waktu dalam bentuk insentif. Ketika laporan keuangan terlambat maka tidak diberikan insentif. Reward ini diberikan untuk memacu agar pemda dan entitas terkait lainnya tepat waktu memberikan laporan keuangan. BPK cuman sekedar mengingatkan dan mendorong bahwa batas waktu penyerahan laporan keuangannya per 31 Maret telah melewati batas. Jika pemda juga belum menyerahkan ya BPK menunggu.”

Di dalam UU No. 15 Tahun 2006 terdapat penjelasan mengenai wewenang BPK, yaitu dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang:

1. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
2. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara

¹⁶⁸ Faizal Syamri, *Op. Cit.* hlm. 4

¹⁶⁹ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

3. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara
4. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK
5. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara
6. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara
7. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK
8. membina jabatan fungsional Pemeriksa;
9. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
10. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.

Menurut Bapak Eydu Oktain Panjaitan, ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara mengatakan bahwa: BPK perwakilan Sumatera Utara diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yakni:¹⁷⁰

1. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
2. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan

¹⁷⁰ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

intern pemerintah. Pasal 23 E Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien, serta memenuhi sarannya secara efektif.

3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.

Menurut Bapak Eydu Oktain Panjaitan, ketua BPK RI Perwakilan

Sumatera Utara mengatakan bahwa:¹⁷¹

“Tata cara pemeriksaan keuangan itu standarisasinya sudah ada di SPKN. Pada awalnya auditor melakukan survei pendahuluan atau pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan sebelum laporan keuangan anaudit itu diserahkan ke BPK. Di pemeriksaan pendahuluan ini tim BPK mencoba melihat efektifitas sistem pengendalian internal (SPI) pemda seperti apa. Apakah desainnya sudah baik atau belum. Karena pemeriksaannya berbasis resiko maka tim auditor memetakan resiko-resikoyang ada pada setiap siklus pengelolaan di pemda. Auditor BPK sebelum turun ke lapangan, mereka akan melihat dulu laporan-laporan hasil audit yang relevan dengan audit yang akan dilaksanakan utamanya di entitas yang sama pada tahun sebelumnya. Apa-apa saja masalah yang terkandung di dalamnya dan gambaran desain SPI nya. Pemeriksaan membandingkan perbedaan antara kondisi dengan kriteria yang ada maka auditor BPK harus mengupdate glosariumkriterianya/glosarium aturannya. Jadi, auditor harus paham aturan-aturan umum. Hierarki aturan perundang- undangan tertera dalam UU Nomor 12, aturan-aturan dari Peraturan Menteri agak banyak dan biasanya setiap tahun keluar maka auditor BPK harus mengupdate pengetahuannya, juga mengupdate peraturan daerah yang di periksa, keputusan kepala daerah juga tetap diperhatikan.”

Dari keterangan diatas dapat disimpulkan bahwa standar pelaksanaan pemeriksaan keuangan yang dilakukan Auditor BPK RI Perwakilan Sumatera

¹⁷¹ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan , Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

Utara telah sesuai dengan pernyataan standar pekerjaan lapangan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) yang ditetapkan oleh Ikatan Akuntan Publik.

BPK Perwakilan Sumatera Utara memberikan pernyataan atau opini terhadap laporan keuangan Pemerintah Daerah. Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni;¹⁷²

1. opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*);
2. opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*);
3. opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan
4. pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Implementasi kewenangan BPK RI Perwakilan Sumatera Utara dalam Pemeriksaan Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Utara sudah sesuai dengan standar pemeriksaan yang ditetapkan di dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia No. 01 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

B. Pemeriksaan Atas Tanggungjawab Keuangan Daerah Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara

Kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonomi berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Pemerintahan yang demikian itu dinamakan Otonom.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan, bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban

¹⁷² Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan.

Dalam UU No.32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa :

otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Selain itu juga dilaksanakan pula dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian utama dari tujuan nasional.¹⁷³

Dalam otonomi daerah, pimpinan daerah memegang peran sangat strategis dalam mengelola dan memajukan daerah yang dipimpinnya. Perencanaan strategis sangat vital, karena disanalah akan terlihat dengan jelas peran kepala daerah dalam mengoordinasikan semua unit kerjanya.¹⁷⁴

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 156 ayat 1 UU Nomor 32 Tahun 2004, kepala daerah adalah “pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Untuk itulah, perlu kecakapan yang tinggi bagi pimpinan daerah agar pengelolaan dan terutama alokasi dari keuangan daerah dilakukan secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan-tujuan pembangunan daerah”.

¹⁷³ Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Hukum Pembiayaan daerah, Dalam Kerangka Keuangan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 396

¹⁷⁴ Aheruddin, *www. Sumbawa News.Com* diakses tanggal 28 September 2021, Pukul 17.35 Wib

Dalam rangka kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan selaku pejabat pengelola APBD, dan kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.¹⁷⁵

Berdasarkan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 31, Gubernur/Bupati/Walikota harus membuat pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dalam bentuk laporan keuangan yang telah diaudit oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Laporan keuangan ini terdiri atas Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan. Hal ini menuntut kemampuan manajemen pemerintahan daerah untuk mengalokasikan sumber daya secara efisien dan efektif.

Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD harus disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui, untuk ditetapkan dengan peraturan daerah. Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disusun dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Dalam merencanakan pemeriksaan keuangan daerah di wilayah Propinsi Sumatera Utara, BPK perwakilan Provinsi Sumatera Utara memperhatikan permintaan, saran dan pendapat lembaga perwakilan. Permintaan, saran dan pendapat tersebut dapat dibahas lebih dahulu oleh

¹⁷⁵ Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, tentang Keuangan Negara.

BPK dan lembaga perwakilan. Dalam merencanakan tugas pemeriksaan BPK dapat memperhatikan informasi dari pemerintah, bank sentral dan masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara disebutkan bahwa :

Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.¹⁷⁶

Dari pengertian pemeriksaan tersebut jelas bahwa standar pemeriksaan (SPKN) berkedudukan sebagai dasar untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pemeriksaan keuangan negara juga dapat dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang. Dalam hal pemeriksaan dilakukan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, pemeriksaan dilaksanakan berdasarkan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) dan SPKN. Pedoman penggunaan Standart Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) oleh akuntan publik akan diatur BPK dalam suatu ketentuan. Laporan yang dihasilkan oleh akuntan publik tersebut wajib disampaikan kepada BPK untuk dievaluasi. Pelaksanaan evaluasi mengikuti tata cara yang ditetapkan BPK. Hasil pemeriksaan akuntan publik dan evaluasi

¹⁷⁶ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

tersebut selanjutnya disampaikan oleh BPK kepada lembaga perwakilan, sehingga dapat ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya.

Dalam melaksanakan pemeriksaan, BPK perwakilan Sumatera Utara dapat meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, mengakses data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam kendali dari entitas yang menjadi obyek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya, melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara, meminta keterangan kepada seseorang dan memotret, merekam dan/atau mengambil sample sebagai alat bantu pemeriksaan.¹⁷⁷

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara : instrumen hukum yang menjadi dasar pemerintah dalam melakukan pemeriksaan dan pelaporan Keuangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan pemerintah, yaitu:¹⁷⁸

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;

¹⁷⁷ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

¹⁷⁸ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

5. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No 59 Tahun 2007 dan Permendagri No 21 tahun 2011; dan
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual pada Pemerintah Daerah.

Sedangkan instrumen hukum yang menjadi pedoman Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan dan penyusunan laporan keuangan adalah sebagai berikut:¹⁷⁹

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
5. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan RI Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksa Keuangan Negara; dan
6. selain instrumen hukum, BPK dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya juga berdasarkan panduan manajemen pemeriksaan.
7. Peraturan perundang-undangan yang tidak tercantum di atas, tetapi terkait dengan dasar pemeriksaan keuangan diungkapkan di dalam program pemeriksaan.

BPK Perwakilan Sumatera Utara melaksanakan pemeriksaan keuangan di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun wilayah kerja dari BPK Perwakilan Sumatera Utara memiliki obyek pemeriksaan terhadap seluruh Pemerintah Daerah yang ada di Provinsi Sumatera Utara

¹⁷⁹ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

C. Faktor Penghambat Yang Dialami Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara Dalam Melakukan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah

Gangguan eksternal bagi organisasi pemeriksa dapat membatasi pelaksanaan pemeriksaan atau mempengaruhi kemampuan pemeriksa dalam menyatakan pendapat atau simpulan hasil pemeriksaannya secara independen dan obyektif.

Lawrence M Friedman menjelaskan efektif dan berhasilnya penegakan hukum salah satu tergantung pada struktur hukum. Struktur hukum ini menyangkut aparat penegak hukum maupun lembaga hukum yang ada yang merumuskan suatu peraturan perundang-undangan tentang apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan.¹⁸⁰

Di dalam tugas pemeriksaannya BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara tidak ada campur tangan dari pihak-pihak lain kecuali apabila pemeriksaan tersebut memerlukan bantuan dari pihak-pihak lain. Kebebasan ini tidak sepenuhnya bebas, tetapi masih ada batasan-batasan yang diatur oleh peraturan dari BPK dan undang-undang. Tidak ada kebijakan tersendiri yang dikeluarkan oleh BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara diluar kebijakan BPK Pusat dikarenakan kebijakannya sama dengan BPK Pusat atau mengikuti aturan yang dikeluarkan BPK Pusat.

BPK perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan tugasnya tidak terlepas dari permasalahan. Permasalahan tersebut berupa permasalahan

¹⁸⁰ Lawrence M. Friedman, *Op.cit*, hlm. 9

hukum dengan lembaga negara atau dinas pemerintahan lainnya karena adanya ketidaksesuaian dalam pemeriksaan ataupun yang lainnya. Apabila terjadi permasalahan tersebut, BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara akan mengikuti proses hukum sesuai dengan aturan penegakan hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

Prosedur pengauditan yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara secara periodik yang meliputi pemeriksaan keuangan sedangkan pemeriksaan kinerja digunakan untuk memeriksa hasil kerja para pegawai. Apabila dari pemeriksaan tersebut ditemukan kejanggalaan maka akan digunakan pemeriksaan dengan tujuan tertentu untuk memeriksa lebih dalam temuan tersebut.

Cara BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam membangun kepercayaan publik adalah dengan mengadakan berbagai macam event yang berhubungan dengan BPK. Selanjutnya BPK juga menjalin kerjasama dengan media elektronik maupun media cetak sehingga informasi yang ingin diketahui oleh publik bisa tersampaikan dengan baik. Informasi tersebut sudah melalui proses prosedur-prosedur yang sudah ditentukan terlebih dahulu melalui aturan-aturan dan undang-undang yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Pada saat pemeriksaan, BPK Perwakilan Sumatera Utara selalu mengutamakan prosedur pemeriksaan yang merangkul semua instansi terkait dan atas persetujuan instansi tersebut dan berdasarkan undang-undang, aturan-aturan dan kode etik pemeriksaan.

Dalam menjalankan tugasnya BPK Perwakilan Sumatera Utara memiliki hambatan baik itu dari segi internal dan eksternal. Berdasarkan teori system hukum hambatan-hambatan yang dialami oleh BPK Perwakilan Sumatera utara dalam melakukan proses audit atas keuangan daerah dapat juga bersumber dari aturan hukum, budaya hukum dan struktur hukum terkait dengan audit yang dilakukan oleh BPK perwakilan Sumatera Utara

Eksistensi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Sumatera Utara dalam memfiltrasi dan menciptakan pola penggunaan anggaran yang baik bagi Pemerintah Daerah di wilayah Provinsi Sumatera Utara yaitu peranannya sangat signifikan karena BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan yang meliputi:

1. Pemeriksaan Keuangan.
2. Pemeriksaan Kinerja, dan
3. Pemeriksaan dengan Tujuan tertentu

Pelaksanaan tugas pemeriksaan BPK Perwakilan Sumatera Utara selama ini masih belum berjalan dengan baik hal ini dirasakan juga oleh internal BPK sendiri. Beberapa faktor penghambat dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan BPK secara Internal menurut Bapak Eydu Oktain Panjaitan, yang merupakan ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, antara lain :¹⁸¹

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

¹⁸¹ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

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

Menurut Anggota tim auditor BPK Perwakilan Sumatera Utara mengatakan bahwa salah satu kendala eksternal yang paling sering ditemukan adalah¹⁸²

“laporan pemerintah daerah belum menerapkan kebijakan akuntansi baru sehingga aplikasi dari pemerintah daerah kebanyakan belum siap untuk menghadapi perubahan itu. Kendala ini tidak bersifat terus menerus karena baru pertama penerapannya jadi masih banyak kekurangan-kekurangan dan setelah pemeriksaan kita sampaikan dan ditindak lanjuti. Harapannya kedepan sudah tidak ada lagi”.

Terkait dengan pemeriksaan keuangan didaerah, upaya yang dilakukan badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dengan meningkatkan kualitas audit, menerapkan independensi dalam pemeriksaan sesuai dengan standar audit yang telah di tentukan.

Menurut Bapak Eydu Oktain Panjaitan, ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara Kendala yang sering dihadapi oleh BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara terutama Sub Auditoraldi dalam mengaudit keuangan lembaga

¹⁸² Wawancara dengan anggota tim Audit BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

negara atau dinas pemerintahan di Provinsi Sumatera Utara yaitu akses data yang kurang untuk membantu pemeriksaan dan penyedia data yang lambat.¹⁸³

Menurut Lawrence M Friedman aspek lain dari system hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah “aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum”.¹⁸⁴

Berdasarkan Pasal 431 dan 432 Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan, menyatakan “BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keungan daerah pada Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, kota/kabupaten di Provinsi Sumatera Utara, BUMD, dan lembaga terkait di lingkungan entitas, termasuk melakukan pemeriksaan yang ditugaskan oleh AKN di Auditorat Utama Investigasi”.

Selain hambatan yang telah diuraikan diatas BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara juga menghadapi hambatan baik itu dari segi internal maupun eksternal dalam menjalankan tugas-tugas konstitusionalnya hambatan-hambatan tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

¹⁸³ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

¹⁸⁴ Lawrence M. Friedman, *Op.cit*, hlm. 8

1. Kendala Internal

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, diketahui beberapa kendala dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang berasal dari internal BPK Perwakilan Sumatera Utara, yaitu sebagai berikut :¹⁸⁵

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

2. Kendala Eksternal

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

Lawrence M Friedman dalam teorinya menyatakan bahwa budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukum) terhadap hukum dan system hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang

¹⁸⁵ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

yang terlibat dalam system dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan efektif.¹⁸⁶

BPK Perwakilan Sumatera Utara selama ini banyak mengalami hambatan yang sifatnya dari eksternal karena banyaknya pemerintahan Daerah yang tidak mengindahkan permintaan Badan Pemeriksa Keuangan terkait dengan penyediaan data-data pengelolaan keuangan daerah secara menyeluruh sehingga proses auditnya terlambat padahal proses untuk melakukan audit hanya selama 60 (enam puluh) hari.¹⁸⁷

Dalam melakukan proses audit atau pemeriksaan keuangan daerah BPKD Sumatera Utara memerlukan data berupa dokumen-dokumen yang lengkap penggunaan keuangan daerah yang telah digunakan sehingga akan ditemukan hasil apakah anggaran yang telah dianggarkan oleh suatu daerah tersebut dijalankan dengan baik atau apakah terdapat penyimpangan dalam proses penggunaannya, namun masih banyak pemerintah daerah yang tidak menyediakan data-data yang lengkap dan hanya menyerahkan beberapa data dari semua data yang dibutuhkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara.¹⁸⁸

Khusus laporan keuangan ada pemeriksaan pendahuluan dulu sebelum laporan keuangan diterima oleh BPK waktu yang digunakan sekitar 20-30 hari. Setelah Pemerintah Daerah menyerahkan laporan keuangan maka BPK melaksanakan pemeriksaan terinci sekitar 30 hari dilapangan dan penyusunan laporan pemeriksaan selama 30 hari.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Informasi dari Tim Pemeriksa APBD Tahun Anggaran 2020 Di Kabupaten Nias Barat.

¹⁸⁸ Informasi dari Tim Pemeriksa APBD Tahun Anggaran 2020 Di Kabupaten Nias Barat.

Berdasarkan hal ini Pemerintah terkesan tertutup dan setengah hati didalam menjalankan permintaan pemeriksaan keuangan tersebut. Padahal pemeriksaan keuangan daerah dimaksud merupakan amanat dari undang-undang yang harus dijalankan dan dipatuhi oleh setiap pemerintah daerah. Sementara, di sisi lain Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara mempunyai batas waktu di dalam menjalankan tugasnya untuk melakukan pemeriksaan keuangan daerah.

Standar pelaksanaan pemeriksaan keuangan yang dilakukan Auditor BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara telah sesuai dengan pernyataan standar pekerjaan lapangan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) yang ditetapkan oleh Ikatan Akuntan Publik.

Dari keterangan tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa kendala yang dihadapi auditor saat pemeriksaan keuangan daerah adalah beragam dan tidak semuanya bersifat terus-menerus dikarenakan bukan hanya satu entitas saja yang diperiksa melainkan banyak entitas yang berada di lingkup wilayah Provinsi Sumatera Utara.

Dalam melaksanakan tanggung jawab profesionalnya, pemeriksa mungkin menghadapi tekanan dan atau konflik dari manajemen entitas yang diperiksa, berbagai tingkat jabatan, dan pihak lainnya yang dapat mempengaruhi obyektivitas dan independensi pemeriksa. Dalam menghadapi tekanan dan atau konflik tersebut, pemeriksa harus menjaga integritas dan menjunjung tinggi tanggung jawab kepada publik. Bahwa tidak semua Pemerintah Daerah dan entitas

pemerintahan daerah bersifat kooperatif terhadap auditor BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara.

Beberapa implikasi yang perlu mendapat perhatian yaitu implikasi teoretis dan implikasi praktis, yaitu; Implikasi Teoretis yakni hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa kewenangan BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dalam pengimplementasiannya memiliki beberapa faktor yang menghambat yakni; jumlah personil dan terbatasnya waktu, faktor demografis, agama mayoritas, adat istiadat setempat, suhu politik, dan ketidak sesuaian antara legislatif dan eksekutif. Juga masih ada beberapa pemerintah daerah yang terlambat dari batas waktu pengumpulan laporan keuangan yakni tiga bulan setelah tahun anggaran habis. Hal ini menghambat kerja tim pemeriksa BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dan implikasi Praktis yaitu penelitian ini mengungkapkan bahwa pada dasarnya BPK Perwakilan Sumatera Utara dalam melaksanakan kewenangannya sebagai lembaga negara yang bertanggung jawab memeriksa keuangan daerah di lingkup provinsi Sumatera Utara selatan telah memberikan banyak manfaat berupa rekomendasi guna mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang bersih.

Lawrence M Friedman dalam teorinya menyatakan ada tiga unsur sistem hukum yang harus dipenuhi jika penegakan hukum akan berjalan efektif. Ketiga unsur tersebut Struktur hukum (*structure of law*), Substansi Hukum (*substance of law*), budaya hukum (*legal culture*). Apabila dihubungkan dengan proses pemeriksaan keuangan daerah yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara terdapat banyak masalah yang dihadapi oleh tim audit.

Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh tim auditor tersebut ditinjau dari teori sistem hukum yaitu dari Struktur hukum (*structure of law*) Lawrence M Friedman menjelaskan efektif dan berhasilnya penegakan hukum salah satu tergantung pada stuktur hukum. Struktur hukum ini menyangkut aparat penegak hukum maupun lembaga hukum yang ada yang merumuskan suatu peraturan perundang-undangan tentang apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan.¹⁸⁹

bahwa BPK Perwakilan Sumatera Utara berdasarkan Undang-undang memiliki tugas dan tanggungjawab untuk melakukan pemeriksaan keuangan daerah yang bersumber dari keuangan negara dan namun fakta dilapangan Pemerintah Daerah banyak yang tidak mengikuti petunjuk dari BPK Perwakilan Sumatera Utara dengan tidak mempersiapkan berkas-berkas yang dibutuhkan untuk dilakukan audit sehingga proses pemeriksaan terhambat dan membutuhkan waktu yang lama padahal BPK Perwakilan Sumatera Utara memiliki waktu yang sangat terbatas untuk melakukan audit sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Dari Segi Substansi hukum (*substance of law*) BPK Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan keuangan daerah tidak memiliki daya paksa berupa sanksi yang tegas dalam undang-undang yang bisa diterapkan bagi pemerintah daerah yang mencoba memperlambat proses audit yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara. Dengan tidak adanya sanksi tersebut BPK Perwakilan Sumatera Utara harus menunggu pemerintah daerah untuk mempersiapkan data-data yang dibutuhkan.

¹⁸⁹ Lawrence M. Friedman, *Op.cit*, hlm. 9

Dari segi Budaya Hukum (*legal culture*) BPK Perwakilan Sumatera Utara menghadapi hambatan berupa kebiasaan-kebiasaan dari pemerintah daerah yang tidak menerapkan penggunaan anggaran dengan menggunakan sistem akuntansi yang baik sehingga membuat kesulitan bagi tim audit untuk melakukan pemeriksaan. Berdasarkan uraian diatas sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam system dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan efektif.¹⁹⁰ Pembinaan bagi penegak hukum yang dinilai masih kurang sehingga badan pemeriksa keuangan dalam melakukan pemeriksaan dan tanggungjawab keuangan daerah tidak dapat melakukan proses audit dengancepat efektif dan efisien.

D. Solusi Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Untuk Mengatasi Hambatan Pemeriksaan Dan Tanggungjawab Keuangan Daerah .

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. BPK merupakan suatu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Tugas pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan tujuan tertentu. Pemeriksaan

¹⁹⁰ *Ibid.*

terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara ini bertujuan untuk mendukung penegakan hukum atas penyimpangan keuangan negara.

BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, kota/kabupaten di Provinsi Sumatera Utara, BUMD dan lembaga terkait di lingkunganentitas, termasuk melaksanakan pemeriksaan yang ditugaskan oleh AKN.

Pemerintah daerah dengan adanya otonomi daerah, dituntut agar lebih mengoptimalkan pembangunan daerahnya. Salah satu usaha adalah dengan memperbaiki lembaga pemerintahan, perbaikan sistem manajemen pengelolaan keuangan publik dan reformasi manajemen publik.

Pencegahan penyalahgunaan keuangan negara (fraud) yang berujung pada tindak pidana korupsi menempatkan posisi BPK sebagai salah satu lembaga tinggi negara harus proaktif dalam pencegahan tersebut, dalam meningkatkan peran BPK dengan membuat kesepakatan bersama atau nota kesepahaman dengan masing-masing lembaga negara, termasuk kementerian dibawah Presiden.

Badan Pemeriksa Keuangan juga telah menandatangani nota kesepahaman dengan Komnas HAM, Kementerian Hukum dan HAM, Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika, Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Badan Pengawas Obat dan Makanan. Tujuan dari diadakannya nota kesepahaman tersebut yakni terbentuknya pusat data BPK, mempermudah pelaksanaan pemeriksaan BPK dan mendorong transparansi dan akuntabilitas data auditee.

Berkaitan dengan adanya kendala-kendala yang dihadapi oleh BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, maka perlu adanya upaya pemecahan, upaya disini yang dimaksud adalah terkait dengan upaya yang harus dilakukan BPK Provinsi Sumatera Utara dalam rangka meningkatkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan cara :¹⁹¹

1. Menggunakan pendekatan e-audit dalam melaksanakan pemeriksaan. e-Audit merupakan suatu metode pemeriksaan yang memanfaatkan sinergi antara sistem informasi internal BPK RI (e-BPK) dengan sistem informasi internal milik entitas pemeriksaan (e-Auditee) dimana sinergi ini membentuk sebuah komunikasi data secara online antara e-BPK dengan e-Auditee yang secara sistematis membentuk pusat data pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di BPK.
2. Menggunakan tenaga pemeriksa dari Perwakilan lain atau kantor pusat yang pada saat yang bersamaan sedang tidak melaksanakan tugas pemeriksaan.
3. Proses penganggaran biaya pemeriksaan lebih terencana. Pemahaman akan sumber daya mengenai penganggaran dan proses penganggaran biaya menjadi salah satu upaya yang dapat mendukung proses pemeriksaan berjalan efektif.
4. Penerapan metode management letter. Upaya yang ditawarkan oleh DPKAD yaitu dinas terkait melakukan koordinasi dengan Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dengan menggunakan management letter. Management letter merupakan suatu surat yang dibuat oleh Kantor Akuntan Publik (KAP), ditujukan kepada manajemen perusahaan yang diperiksa laporan keuangannya (di audit), yang isinya memberitahukan kelemahan dari pengendalian intern perusahaan (baik material maupun immaterial weaknesses) yang ditemukan selama pelaksanaan pemeriksaan, disertai dengan saran-saran perbaikan dari KAP.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara telah melakukan penandatanganan nota kesepahaman dengan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara dan 33 Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara dalam program Sinergi Nasional

¹⁹¹ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

Sistem Informasi (SNSI) guna memudahkan Badan Pemeriksa Keuangan melakukan audit secara elektronik.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara melakukan penandatanganan nota kesepahaman dengan Gubernur Provinsi Sumatera Utara dan kepala daerah yang ada di Provinsi Sumatera Utara. penandatanganan nota kesepahaman ini terkait akses data transaksi rekening pemerintah daerah secara online, untuk mempermudah Badan Pemeriksa Keuangan dalam proses pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah.¹⁹²

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara melakukan penanda tanganan nota kesepahaman dengan Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Sumatera Utara, penanda tanganan ini dilakukan data kriteria *Good Corporate Governance*.¹⁹³Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Sumatera Utara melakukan penanda tanganan nota kesepahaman dengan Pemerintah Kota Medan terkait kesepakatan kriteria pemeriksaan kinerja atas pembinaan pemerintah daerah (Pemda) terhadap Badan Usaha Milik daerah (BUMD) serta kinerja atas efektifitas tata kelola pemda dalam perencanaan dan pembangunan daerah.

Terkait dengan pemeriksaan keuangan didaerah, upaya yang dilakukan badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Utara dengan

¹⁹² Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

¹⁹³ Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan, Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

meningkatkan kualitas audit, menerapkan independensi dalam pemeriksaan sesuai dengan standar audit yang telah di tentukan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 431 Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan menerangkan BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan daerah pada Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, Kota/Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara, BUMD, dan Lembaga terkait di lingkungan entitas, termasuk melaksanakan pemeriksaan yang ditugaskan oleh AKN dan Auditorat Utama Investigasi.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa upaya yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Sumatera Utara dalam menjalin kerja sama dengan lembaga-lembaga Negara dan mengembangkan program pemeriksaan secara elektronik.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam pembahasan Tesis ini, maka dapat disimpulkan sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan sebagai berikut :

1. Ketentuan yang mengatur keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan di Indonesia mampu dijadikan landasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengawasi keuangan daerah mengacu pada Undang-Undang dasar 1945, Pasal 6 Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan serta Undang-Undang No. 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan atas Tanggungjawab Keuangan Negara.
2. Efektivitas kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan dan Tanggungjawab keuangan daerah BPK Perwakilan Sumatera Utara harus berdasarkan landasan sosial, landasan filosofis dan landasan Yuridis untuk menciptakan pengelolaan keuangan daerah yang transparan, efektif dan efisien.
3. Faktor penghambat yang dialami oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Utara dapat dilihat dari segi Struktur hukum (*structure of law*) BPK Perwakilan Sumatera Utara berdasarkan Undang-undang memiliki tugas dan tanggungjawab untuk melakukan pemeriksaan keuangan daerah yang bersumber dari keuangan negara namun fakta dilapangan Pemerintah Daerah banyak yang tidak mengikuti petunjuk dari BPK Perwakilan Sumatera Utara dengan tidak mempersiapkan berkas-berkas yang dibutuhkan untuk dilakukan

audit sehingga proses pemeriksaan terhambat dan membutuhkan waktu yang lama. Dari Segi Substansi hukum (*substance of law*) BPK Perwakilan Sumatera Utara dalam melakukan pemeriksaan keuangan daerah tidak memiliki daya paksa berupa sanksi yang tegas dalam undang-undang yang bisa diterapkan bagi pemerintah daerah yang mencoba memperlambat proses audit yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Sumatera Utara. Dari segi Budaya Hukum (*legal culture*) BPK Perwakilan Sumatera Utara menghadapi hambatan berupa kebiasaan-kebiasaan dari pemerintah daerah yang tidak menerapkan penggunaan anggaran dengan menggunakan sistem akuntansi yang baik sehingga membuat kesulitan bagi tim audit untuk melakukan pemeriksaan.

B. Saran

1. Pemerintah dan DPR perlu merubah undang-undang dengan menambahkan sanksi tegas yang bisa diberikan oleh BPK/BPK Perwakilan kepada pemerintah daerah yang tidak responsif didalam mempersiapkan berkas-berkas yang diperlukan BPK/BPK Perwakilan didalam melaksanakan audit terhadap penggunaan keuangan yang bersumber dari Negara.
2. Untuk mendapatkn hasil audit yang baik diperlukan aturan-aturan hukum yang tegas disertai dengan sanksi kepada para pihak yang lalai, diperlukan sarana dan prasarana penunjang yang dapat mendukung hasil audit lebih efisien dan dukungan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun masyarakat agar pemerintah maupun pemerintah daerah bisa diawasi dalam

hal penggunaan keuangan yang bersumber dari negara untuk menciptakan *good Governance*.

3. BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara diharapkan mampu untuk mengatasi hambatan-hambatan yang dialami dilapangan agar menjadi pelopor bagi instansi pemerintah untuk mewujudkan terciptanya *good govermance*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Muhammad, Abdulkadir, 2004 *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Asshidiqie, Jimly, 2006, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, PT. Jakarta Press, Jakarta.

_____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta.

_____, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

_____, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ed. 2, Cet. 1; Sinar Grafika, Jakarta.

_____, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Bastian, Indra, 2006, *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta.

Budiardjo, Miriam, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Buchari Zainun, 2000, *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Menurut UndangUndang Dasar dan Perubahannya*, PT Gunung Agung, Jakarta.

Kansil, CST, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

_____, 2008, "*Hukum Keuangan Negara & Perbendaharaan Negara*", Pradnya Paramita. Jakarta.

Busroh, Daud, Abu, 2009, *Ilmu Negara*, Ed. 1, Cet. 6, Bumi Aksara, Jakarta.

Handoko, Hani, 1990, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, PT Rafika Aditam, Jakarta.

Huda, Ni'matul, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH. UII Press, Yogyakarta.

_____, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed. Revisi Cetakan 10, Rajawali Pers, Jakarta.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2004, dalam Jimly Asshiddiqie , *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta.

_____, Edisi Keempat, 2007, PT. Balai Pustaka, Jakarta.

M. Ismail, 2002, *Pendapatan Asli Daerah Dalam Otonomi Daerah*, FE Unbraw Press, Malang.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Negara Republik Indonesia, 2016, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku Saku untuk Memahami Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* , MPR, Jakarta.

Mahmud Marzuki, Peter, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Maulana, Rizky dan Putri Amelia, 2015, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, CV Cahaya Agency, Surabaya.

MD, Moh. Mahfud, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

M. Djafar Saidi dan Eka M Djafar, 2017, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Ctk. Kelima, Rajagrafindo Persada, Jakarta.

ND, Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Pasolong, Harbani, 2010, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung.

Peraturan BPK RI No.1 Tahun 2007, *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara*, Pustaka Pergaulan, Jakarta.

Pekei, Beni, 2016, *Konsep dan Analisis Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi*, Taushia, Jakarta Pusat.

Ridwan, HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press Indonesia, Yogyakarta.

H.S, Salim dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Rajawali Press, Jakarta.

B Taneko, Soleman, 1993, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta.

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

_____, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Ctk. Kesatu, FH UII Press, Yogyakarta.

_____, 2010, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Edisi Satu*, Cetakan Ketujuh, Raja Grafindo Persada, Jakarta

Soeria Atmaja, Arifin P, 2009, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta.

Sukardja, Ahmad, 2012, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta.

Suryabrata, Sumadi, 1989, *Metodelogi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Triwulan Tutik, Titik, 2015. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenadamedia Group, Jakarta.

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

Sujamto, 1998, *Aspek-Aspek Pengawasan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

William, Nicole dan Budi Djatmiko, 2013, *Kamus Kantong Bahasa Inggris*, Cet. Ke 8, Pustaka Widyatama, Yogyakarta.

Jurnal

Faiz Muhlizi, Arfan, *Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi*, Jurnal Recht Vinding BPHN, Vol 1 No 1 Januari-April, 2012.

Marwan, Ali dan Evelyn Martha, Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 15 No. 2, Juli 2018.

Pangastuti, Sartika, dkk, Pengaruh Pendelegasian Wewenang Dan Pembangunan Kerja Terhadap Prestasi Kerja Karyawan BTN Surakarta, Jurnal Pendidikan Ekonomi, Vol 2 No. 2, November 2013.

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Interin Pemerintah.

Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2004 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Wawancara

Wawancara dengan Bapak Eydu Oktain Panjaitan , Ketua BPK RI Perwakilan Sumatera Utara, pada tanggal 23 September 2021

Internet

Anwar Nasution dalam, *Presiden Menerima ketua BPK*, <http://www.setneg.go.id/index/php>, diakses pada tanggal 24 September 2021.

Aheruddin, *www. Sumbawa News.Com* diakses tanggal 24 September 2021

Wanda Agustian, 2019, Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Menciptakan Good Government diIndonesia, https://www.researchgate.net/publication/336678643_Fungsi_Hukum_Administrasi_Negara_Dalam_Menciptakan_Good_Goverment_di_Indonesia, (diakses pada 25 September 2021, Pukul 00:30 WIB).