

**LAPORAN
HIBAH PENELITIAN STRATEGIS NASIONAL
Tahun Anggaran 2011**

**JUDUL
SISTEM PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
PENGLOLAAN KEUANGAN DAERAH
DI ERA OTONOMI DAERAH**

Tim Peneliti

**Rr Herini Siti Aisyah , SH, MH .
Prof. Dr. Nur Basuki Minarno, SH, M.Hum
Drs. Heru Irianto, MS.i
Muis Murtadho, SE, MM**



Dibiayai oleh DIPA Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional
Sesuai Dengan Surat Perjanjian Pelaksanaan Penelitian
Nomor :392/SP2H/PL/Dit.litabmas/IV/2011 Tanggal 14 April 2011

**UNIVERSITAS AIRLANGGA
2011**

HALAMAN PENGESAHAN LAPORAN PENELITIAN

1. Judul Usul : **SISTEM PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI ERA
OTONOMI DAERAH**

2. Ketua Peneliti :

- a) Nama Lengkap : Herini Siti Aisyah , SH, MH
- b) Bidang Keahlian : Hukum Adminsitrasi
- c) Jabatan Struktural : -
- d) Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- e) Unit Kerja : FH UNAIR
- f) Alamat Surat : Pondok Jati – BS12 A Sidoarjo
- g) Telepon/Fax : 0318951291
- i) Tim Peneliti

No	Nama	Bidang Keahlian	Instansi	Alokasi Waktu
1	Prof. Dr. Nur Basuki, SH, MH	Pidana	UNAIR	25 jam/Minggu
2	Drs. Heru Irianto, MS.i	Sosial Politik	UBHARA	25 jam/Minggu
3	Muis Murtadho, SE, MM	Ekonomi	UWK	25 jam/Minggu

3. Pendanaan dan Jangka Waktu Penelitian

- a. Jangka Waktu Penelitian yang diusulkan : 2 tahun
- b. Biaya Total yang diusulkan : Rp. 98 605 000
- c. Biaya yang disetujui Th. II : Rp. 75.000.000,-


Mengetahui,
Wakil Fakultas Hukum

Prof. Dr. Eman, SH, M.S.
NIP : 195907251983031000

Surabaya, 13 Oktober 2011
Ketua Peneliti



Herini Siti Aisyah , SH, MH
NIP: 19691225 199512 2001

Mengetahui
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat

Dr. Djoko Agus Purwanto, Apt., M.S.i
NIP : 195908051987011001

A. LAPORAN HASIL PENELITIAN

RINGKASAN

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mensinyalir kualitas pengelolaan keuangan di daerah masih buruk tecermin dari banyaknya temuan BPK atas penyimpangan di daerah. Kondisi ini disebabkan oleh kompleksitas peraturan, kurangnya SDM, buruknya koordinasi dan tidak memadainya teknologi yang digunakan. Baik buruknya sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah tidak lepas dari tahapan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Penelitian ini bertujuan untuk menemukan Sistem pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah yang dapat meningkatkan efektifitas, efisiensi, transparansi serta akuntabelitas dalam pengelolaan keuangan daerah .

Agar dapat dikaji secara komprehensif dan holistik maka dalam tahun I digunakan pendekatan kualitatif *Socio Legal Researc*. Dengan pendekatan ini maka selain menggunakan pendekatan yang bersifat normatif juga menggunakan pendekatan lapangan yaitu mengkaji masalah-masalah hukum dengan melakukan penelitian lapangan. Lokasi penelitian pada Tahun I dilakukan di Sidoarjo Jawa Timur . Lokasi ini dipilih karena Sidoarjo sebagai daerah pemekaran Kota Surabaya merupakan daerah yang sedang berkembang sehingga permasalahan-permasalahan yang muncul di Kab. Sidoarjo dapat dipakai sebagai pilot project di daerah lain .

Dalam penelitian ini disimpulkan : (1) BPKP lebih banyak berperan sebagai Fungsi Pembinaan sebagai Auditor Presiden dalam mengelola manajemen pemerintahan RI, sedangkan BPK menjalankan fungsi pengawasan yang sifatnya *post-audit*. (2) Hambatan Dalam Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah adalah :Secara mikro ada (1) Sinergisitas Pengawasam dan Pembinaan. (2) Lemahnya Pengawasan Internal. (3) Lemahnya .Pengawasan Kebijakan. Secara makro maka kurang efektifitasnya pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah dikarenakan empat hal yaitu: (1) Adanya kepentingan politik kepala daerah. (2) Kurang adanya keteladanan dari pimpinan. (3) Kurangnya Komitmen elit politik terhadap *Good Governance* (4) Koppelksitas sistem pembinaan dan pengawasan. Dalam penelitian ini disarankan (1) Perlu dilakukan sinkronisasi program baik bagi pengawas eksternal (BPK) , pengawas internal (BPKP) maupun pengawas kebijakan (DPRD) (2) Perlu dilakukan: (a) Koordinasi antara penyelenggara Negara baik pusat maupun daerah (DPRD, BPK, BPKB maupun PemKab/Kot) (b) Perlu ditingkatkan kualitas maupun kuantitas SDM di setiap dinas yang ada di Pemkab./PemKot. (c) Perlunya pengawalan oleh masyarakat dalam penyusunan APBD. (3) . Agar sistem pembinaan dan pengawasan dapat diimpelentasikan dengan efektif dan efisien maka diperlukan adanya komitmen dan goodwill semua pihak serta keteladanan elit politik baik di legislatife, eksekutif maupun yudikatif. Untuk itu diperlukan adanya control dari masyarakat agar dapat terus mendorong terciptanya transparansi dan akuntabilitas pubik dalam pelayanan public.

Kata Kunci: Sistem, Keuangan , Daerah, Otonomi, Pengawasan

SUMMARY

State Audit Agency (BPK) indicated the quality of financial management in the region is still poorly reflected by the number of BPK findings of irregularities in the area. This condition is caused by the complexity of regulations, lack of human resources, poor coordination and insufficient technology used. Both poor financial management and accountability systems can not be separated from the stage area for preparing the Regional Budget (APBD)

This study aims to find the guidance and supervision system of local government financial management that can improve the effectiveness, efficiency, transparency and akuntabelitas in local finance.

To be reviewed holistically komprehenship and then in the year I used a qualitative approach Socio Legal Researc. With this approach in addition uses a normative approach also uses field approach which examines the legal issues by conducting field research. Location of research on the Year I do in Sidoarjo, East Java. This location was chosen because of Sidoarjo Surabaya City as the regional division is an area that is being developed so that the problems that arise in the district. Sidoarjo can be used as pilot projects in other areas.

In this study concluded: (1) BPKP more guidance as a function of acting as President of the Auditor in managing government management of RI, while the BPK exercises oversight of its post-audit. (2) Obstructing Development and Supervision of Financial Management in the Era of Regional Autonomy are: the micro level there are (1) synergy Pengawasan and Development. (2) Weak Internal Controls. (3) Weak. Control Policy. At the macro then its effectiveness is less guidance and supervision of financial management of the area due to four issues: (1) The head of the regional political interests. (2) Lack of exemplary leadership. (3) Lack of commitment of political elites towards Good Governance (4) The complexity of guidance and control systems. In this study suggested (1) There needs to be synchronization programs for both external supervisors (BPK), the internal watchdog (BPKP) as well as regulatory policies (DPRD) (2) It should be done: (a) Coordination between the organizers of both central and regional state (parliament, BPK, or district government reg / Kot) (b) Need to improve the quality and quantity of human resources in every department that is in Pemkab. / municipal government. (C) The need for escorts by the public in the budget. (3). In order for the guidance and supervision system can diimpelentasikan effectively and efficiently will require the commitment and goodwill of all parties and political elites in both exemplary legislatife, executive and judicial branches. It required a control of the community in order to continue to encourage the creation of transparency and accountability of the pubic in public service.

Keywords: Systems, Finance, Region, Autonomy, Oversight

ABSTRAK

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mensinyalir kualitas pengelolaan keuangan di daerah masih buruk tecermin dari banyaknya temuan BPK atas penyimpangan di daerah. Kondisi ini disebabkan oleh kompleksitas peraturan, kurangnya SDM, buruknya koordinasi dan tidak memadainya teknologi yang digunakan. Baik buruknya sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah tidak lepas dari tahapan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Dalam penelitian ini disimpulkan : (1) BPKP lebih banyak berperan sebagai Fungsi Pembinaan sebagai Auditor Presiden dalam mengelola manajemen pemerintahan RI, sedangkan BPK menjalankan fungsi pengawasan yang sifatnya *post-audit*. (2) Hambatan Dalam Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah adalah :Secara mikro ada (1) Sinergisitas Pengawasam dan Pembinaan. (2) Lemahnya Pengawasan Internal. (3) Lemahnya .Pengawasan Kebijakan. Secara makro maka kurang efektifitasnya pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah dikarenakan empat hal yaitu: (1) Adanya kepentingan politik kepala daerah. (2) Kurang adanya keteladanan dari pimpinan. (3) Kurangnya Komitmen elit politik terhadap *Good Governance* (4) Kompleksitas sistem pembinaan dan pengawasan. Dalam penelitian ini disarankan (1) Perlu dilakukan sinkronisasi program baik bagi pengawas eksternal (BPK) , pengawas internal (BPKP) maupun pengawas kebijakan (DPRD) (2) Perlu dilakukan: (a) Koordinasi antara penyelenggara Negara baik pusat maupun daerah (DPRD, BPK, BPKB maupun PemKab/Kot) (b) Perlu ditingkatkan kualitas maupun kuantitas SDM di setiap dinas yang ada di Pemkab./PemKot. (c) Perlunya pengawalan oleh masyarakat dalam penyusunan APBD. (3) Diperlukan adanya komitmen dan goodwill semua pihak, dan diperlukan adanya control dari masyarakat

Kata Kunci: Sistem, Keuangan , Daerah, Otonomi, Pengawasan

ABSTRACT

State Audit Board (BPK) indicated the quality of financial management in the region is still poorly reflected in the many findings of irregularities in the BPK . This condition is caused by the complexity of regulations, lack of human resources, poor coordination and inadequate technology used. Good or poor financial management and accountability systems can not be separated from the preparation stage of the Regional Budget (APBD) In this study concluded: (1) BPKP more guidance as a function of acting as President of the Auditor in managing government management of RI, while the BPK exercises oversightpost-audit nature. (2) Obstructing Development and Supervision of Financial Management in the Era of Regional Autonomy are: the micro level there are (1) synergy Pengawasam and Development.(2) Weak Internal Controls. (3) Weak. Control Policy. At the macro then its effectiveness is less guidance and supervision of financial management of the area due to four issues: (1) The head of the regional political interests. (2) Lack of exemplary leadership. (3) Lack of commitment of political elites towards Good Governance (4) The complexity of guidance and control systems. In this study suggested (1) There needs to be synchronization programs for both external supervisors (BPK), the internal watchdog (BPKP) as well as regulatory policies (DPRD) (2) It should be done: (a) Coordination between the organizers of both central and regional state (parliament,BPK, or district government reg / Kot) (b) Need to improve the quality and quantity of human resources in every department that is in Pemkab. / municipal government. (C) The need for escorts by the public in the budget. (3) requires the commitment and goodwill of all parties, and required the control of society

Keywords: Supervision, finance, regional

PRAKATA

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas Rahmat dan Karunia – Nya sehingga penyusunan laporan akhir kegiatan penelitian ini dapat diselesaikan.

Penelitian ini berjudul Sistem Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan daerah di Era Otonomi Daerah. Dengan selesainya penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan sumbang saran bagi terciptanya pemerintahan daerah yang dapat mengelolan keuangan secara efektif dan efisien.

Dengan selesainya penelitian ini perkenankan kami mengucapkan terima kasih kepada DP2M, Rektor Unair dan LPPM Unair yang telah memberikan kesempatan kepada kami untuk melakukan penelitian sebagai penyandang dana dalam penelitian ini, karena penelitian ini tidak akan terselenggara tanpa adanya suatu kerjasama dan bantuan dana yang telah kami terima. Terima kasih pula kami ucapkan kepada Bapak Dekan Fakultas Hukum serta semua pihak yang terlibat dalam penelitian ini dan semoga penelitian ini dapat bermanfaat dan berkelanjutan serta dapat mendorong semua pihak untuk berpartisipasi dalam mewujudkan birokrasi yang berkualitas dan disegani masyarakat.

Tentu penelitian ini banyak kekurangannya sehingga kami mengharapakan kritik yang akan dapat untuk memperbaiki penelitian ini. Tak lupa kami ucapkan terima kasih.

Surabaya, 13 Oktober 2011

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
RINGKASAN	ii
SUMMARY	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT.....	v
PRAKATA	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR LAMPIRAN	viii
BAB I	1
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	3
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	8
BAB IV METODE PENELITIAN	14
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	15
BAB VI SIMPULAN DAN SARAN	99
DAFTAR PUSTAKA	

BAB.I.

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam disertasi Nur Basuki Minarno¹ menyimpulkan bahwa Potensi Penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan daerah terjadi karena lemahnya pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Potensi penyalahgunaan wewenang di daerah tinggi dari 480 laporan keuangan pemerintah daerah hanya ada tiga daerah yang menyandang opini paling tinggi atau wajar tanpa pengecualian terhadap laporan keuangannya.²

Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mensinyalir kualitas pengelolaan keuangan di daerah masih buruk tecermin dari banyaknya temuan BPK atas penyimpangan di daerah.³ Kondisi ini disebabkan oleh kompleksitas peraturan, kurangnya SDM, buruknya koordinasi dan tidak memadainya teknologi yang digunakan.⁴ Baik buruknya sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah tidak lepas dari tahapan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang harus dirancang berdasarkan konsep dasar *good financial governance*.⁵

Dari aspek pengawasan, banyaknya institusi pengawasan fungsional, seperti BPKP, Itjen Departemen, Irjenbang, Inspektorat Daerah, yang satu sama lain dapat saling tumpang tindih. Dalam UU No.15/2004: Pasal 1 angka 6 Pengelolaan Keuangan Negara harus sesuai dengan kedudukan dan

¹ Nur Basuki Minarno, Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak pidana Korupsi, Disertasi Program Pascasarjana Unair Surabaya, 2006, h. 263

² Hemat Dwi Nuryanto, <http://hdn.zamrudtechnology.com/2007/11/27/kinerja-pengelolaan-keuangan-daerah/> Tanggal dikutip 11/3/2009

³ <http://www.ti.or.id/news/8/tahun/2007/bulan/05/tanggal/04/id/963/PengelolaanKeuanganDaerahBurukKategori:Berita>, dikutip 11/3/2009

⁴ <http://kepriprov.go.id>, Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah Masih Dihadapi Beberapa Kesulitan, Sumber : Jurnal Otonomi Daerah Vol.VII No.2 Juni-Juli 2007, dikutip 11/3/2009

⁵ Soekarwo, Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance. AUP Sby. 2005, 267

kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.⁶

Semua urusan tata pemerintahan berupa kebijakan-kebijakan publik baik yang berkenaan dengan pelayanan publik hendaknya juga menerapkan prinsip akuntabilitas dalam hubungannya dengan masyarakat/publik (*outwards accountability*), dengan aparat bawahan yang ada di dalam instansi pemerintahan itu sendiri (*downwards accountability*), dan kepada atasan mereka (*upwards accountability*). Kepercayaan kepada aparat dan keandalan lembaga pemerintahan yang ada.⁷ Kalau dalam pengelolaan administrasi keuangannya baik, maka akan membuat semua kegiatan yang dilangsungkan akan berjalan rapi, efektif dan lebih efisien.⁸

Berkaitan dengan kompleksitas permasalahan keuangan daerah tersebut maka dalam penelitian dimaksudkan untuk mengkaji adanya sistem tentang hukum pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah baik dari aspek perencanaan, pelaksanaan maupun pelaporan keuangan daerah, yang dilakukan pihak-pihak yang terkait baik eksekutif, yudikatif, legislatif maupun masyarakat serta pihak swasta.

⁶ Boediono, Kebijakan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Azas Desentralisasi Fiskal, disampaikan pada Rapat Koordinasi Pendayagunaan Aparatur Negara Tingkat Nasional 2002,

⁷ <http://good-governance.bappenas>

⁸ (<http://banjarkab.go.id>), Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Baik Merupakan Instrument, dikutip 11/3/2009

BAB II.

STUDI PUSTAKA

2.1. Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam Pasal 1 ayat 6 PP Nomor 58 tahun 2005 disebutkan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengaturan pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara, oleh karena asas-asas, prinsip-prinsip, fungsi dan tujuan pengelolaan keuangan daerah tidak bisa terlepas dari asas-asas, prinsip-prinsip, fungsi dan tujuan dari pengelolaan keuangan negara.¹ Dengan demikian pengaturan Pengelolaan keuangan daerah tidak lepas dari Pengaturan pengelolaan keuangan negara. Berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara diatur dalam :

1. UU Nomor 17 Tahun 2003 (Lembaga Negara RI Tahun 2003 Nomor 47) tentang Keuangan negara
2. UU Nomor 1 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 5) tentang Perbendaharaan Negara
3. UU Nomor 15 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 66) tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintah daerah, yaitu dalam undang-undang mengenai Pemerintah Daerah. Permasalahannya adalah bagaimana agar pengelolaan keuangan daerah yang tercermin dalam APBD dipertanggungjawabkan bukan hanya kepada pemerintah yang lebih tinggi tetapi juga pada masyarakat.²

Pengelolaan keuangan daerah yang bersendikan pada esensi konsep Good Governance dapat diwujudkan suatu pengelolaan keuangan daerah yang berlandaskan good financial governance, sehingga hukum pengelolaan keuangan daerah yang berlaku harus bersendikan prinsip-prinsip good financial governance agar memiliki keabsahan secara yuridis normatif maupun empiris sosiologis.³ Sedangkan keuangan daerah diatur dalam :

¹ Nur Basuki Minarno, *ibid*, h. 134

² Dede Marjana, Caroline Paskarina, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2008, h.150

³ Soekarwo, *ibid*, h. 263

1. UU Nomor 17 Tahun 2003 (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47) tentang Keuangan Negara
2. UU Nomor 1 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 5) tentang Perbendaharaan Negara
3. UU Nomor 32 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125) tentang Pemerintah Daerah
4. PP Nomor 58 Tahun 2005 (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 140) tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
5. S.E Mendagri RI Nomor 903/2429/SJ perihal Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2006 dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2005.

2.2. Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya.⁴ Dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Disebutkan

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan, asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
2. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pemeriksa Keuangan tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal ini pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif untuk

⁴ A.A.N.B. Dwirandra, efektivitas dan kemandirian keuangan daerah otonom kabupaten/kota di propinsi bali tahun 2002 – 2006, *jurusan akuntansi fakultas ekonomi, universitas udayana, h.5*

mengawasi kinerja pemerintah. Sedangkan pengendalian adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif sehingga diharapkan tujuan dapat tercapai.⁵

Dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 28

- (1) Pemerintah Daerah menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan progonis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.
- (2) Pelaporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah daerah.
- (3) ...

Sedangkan dalam pasal 31 menyebutkan:

- (1) Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan,....
- (2) Laporan keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Fungsi Pengawasan adalah mencegah terjadinya kebocoran dan menekan adanya pemborosan, memperlancar pelaksanaan program dan kebijakan yang telah ditetapkan.⁶ Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan.⁷

2.3. Sistem Pembinaan Dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah tidak lepas dari sistem monitoring keuangan daerah pada hakekatnya adalah melakukan monitoring atas setiap tahap dalam siklus anggaran yang meliputi : a. Tahap persiapan anggaran b. Tahap ratifikasi/pembahasan anggaran c. Tahap pelaksanaan/ implementasi anggaran d. Tahap

⁵ Mardiasmo, 2002, Otonomi dan manajemen Keuangan Daerah, Penerbit ANDi Yogyakarta, h.213

⁶ Hari Subarno, Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Sinar Grafika Jakrta, ,2008, h.47

⁷ Philipus M Hadjon,.., , Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi atas Tindak Pemerintahan, 2007, h.1.

pertanggungjawaban/pengawasan anggaran⁸ Dalam Pasal 130 peraturan pemerintah republik indonesia Nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah

1. Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 meliputi pemberian pedoman, bimbingan, supervisi, konsultasi, pendidikan, pelatihan, serta penelitian dan pengembangan.
2. Pemberian pedoman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup perencanaan dan penyusunan APBD, penatausahaan, pertanggungjawaban keuangan daerah, pemantauan dan evaluasi, serta kelembagaan pengelolaan keuangan daerah.
3. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup perencanaan dan penyusunan APBD, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban APBD yang dilaksanakan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan.
4. Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara berkala bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, dan pegawai negeri sipil daerah.

Dalam pasal 1 ayat 15. PP No 56 Tahun 2005 tentang sistem Informasi Keuangan Daerah disebutkan Untuk mendukung tercapainya tujuan dari pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah maka diperlukan adanya Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) yaitu sistem yang mendokumentasikan, mengadministrasikan, serta mengolah data pengelolaan keuangan daerah dan data terkait lainnya menjadi informasi yang disajikan kepada masyarakat dan sebagai bahan pengambilan keputusan dalam rangka perencanaan, melaksanakan, dan pelaporan pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertical, dikenal istilah desentralisasi⁹ Dalam penjelasan PP No.58/2005 dalam kerangka otonomi, pemerintah daerah dapat mengadopsi sistem yang disarankan oleh pemerintah sesuai dengan kebutuhan dan kondisinya, dengan tetap memperhatikan standar dan pedoman yang ditetapkan..¹⁰ ,Layanan yang prima mengandung

⁸ yusriadi, <http://caleg-riau.com> powered by joomla! Generated: 11 march, 2009, 14:37, mengawal anggaran daerah, updated friday, 16 january 2009, dikutip 11 Maret 2009

⁹ Emanuel,Sujatmoko, , Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal, Jurnal Yuridika Vol.20, No.1., 2005, h. 4

¹⁰ Abdul Rasyid, Thalib, , Pengembangan Sumber Daya Manusia sebagai Implementasi UU No.22 dan 25 Tahun 1999 di Daerah, Jurnal Amrta Vol. 4, No. 2., 2002, h. 108

empat unsur penting, yaitu dapat diandalkan, responsif, meyakinkan, dan empati (Susanto,<http://www>)¹¹ Menurut Kepmen No: 63/KEP/M.PAN/7/2003, Asas Pelayanan Publik adalah : (1) Transparansi (2) Akuntabilitas (3) Kondisional (4) Partisipatif (5) Kesamaan Hak (6) Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Sedangkan pelayanan Publik secara prima adalah:, transparan,akuntabel dengan berpedoman kepada : (www.jambi.wasantara.net.id)¹² :(1) Asas Pelayanan Publik: Transparan, Akuntabilitas, Kondisional, partisipasif, kesamaan hak dan, keseimbangan hak dan kewajiban (2) Prinsip Pelayanan Publik :Keseluruhan, kejelasan, ketepatan waktu, ukuran, keamanan, Tanggung Jawab, Kelengkapan sarana dan prasarana, Kemudahan akses dan, Kedispilanan, kesopanan, keramahan dan kenyamanan (3) Standar pelayana Publik untuk kepastian bagi pemakai pelayanan (4) Pengukuhan indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan publik.(5) manajemen dan prosedur pelayanan publik.

¹¹ Susantohttp://www.jakartaconsulting.com/extra_corner_archive05.shtml

¹² www.jambi.wasantara.net.id)

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT

3.1 Tujuan

Jika dicermati Undang-undang No 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, merupakan bagian dari akuntabilitas, yang berkaitan erat dengan masalah integritas dan transparansi pemerintahan. Proses demokratisasi yang tengah berlangsung di Indonesia pada saat ini telah menyertakan dinamika birokrasi serta keterlibatan warga negara yang lebih intensif dalam setiap penyelenggaraan layanan publik dan pengelolaan pemerintahan.

Secara normative sudah ada berbagai peraturan perundangan yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah; namun pembinaan dan pengelolaan keuangan daerah tersebut tidak akan dapat dilakukan secara efektif dan efisien apabila tidak didukung dengan Sistem pengelolaan keuangan daerah yang transparan, informative dan akuntabel; untuk itulah maka dalam penelitian ini mempunyai tujuan khusus yaitu:

1. **M**engkaji lembaga yang berwenang melakukan pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah peraturan sesuai dengan peraturan perundangan yang ada.
2. **M**engkaji hal-hal yang menghambat pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah.
3. **M**engkaji Sistem pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah yang dapat meningkatkan efektifitas, efisiensi, transparansi serta akuntabelitas dalam pengelolaan keuangan daerah .

3.2. Manfaat

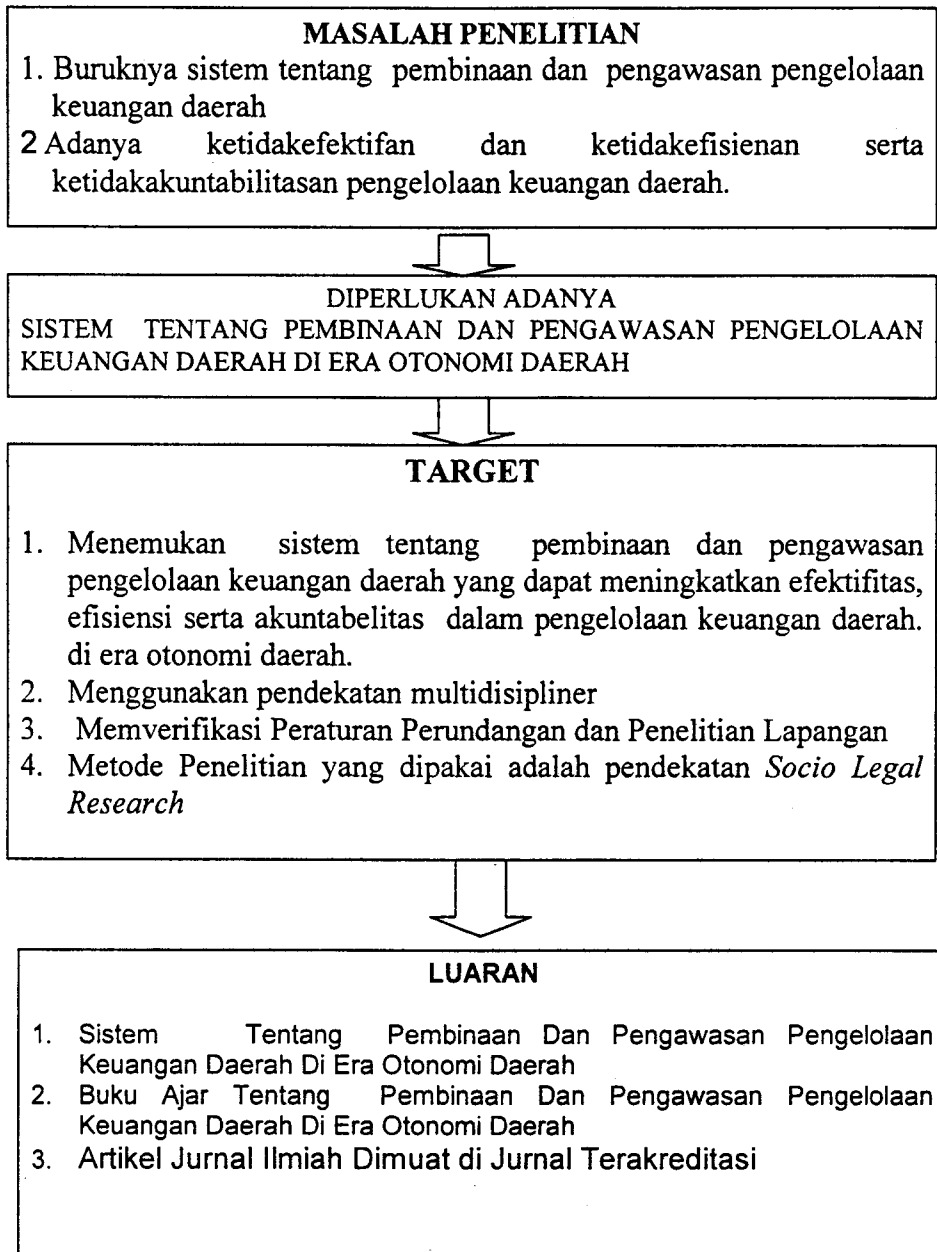
(1) Dalam penerapan peraturan perundangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah tidak jarang terhalang oleh masalah-masalah teknis karena belum adanya acuan teknis yang dapat dijadikan pedoman bagi pegawai di pemerintahan daerah. Dalam masa reformasi maka pemerintah daerah dituntut untuk dapat mengelola keuangan daerah secara efektif, efisien, transparan serta akuntabel. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat berdampak positif pada pembinaan dan pengawasan pengelolaan dan keuangan daerah yang sesuai dengan asas-asas umum pengelolaan keuangan negara/daerah. (2) Dalam pemerintahan yang terbuka, keterbukaan informasi publik adalah suatu keharusan, dengan adanya Pemberlakuan Undang-Undang No 14 Tahun 2008 yang memberikan legalitas asas-asas transparansi birokrasi yang mencakup hak-hak masyarakat untuk mengontrol dan mengakses informasi tentang kinerja birokrasi badan publik serta pejabat-pejabat publik. Keterbukaan informasi publik merupakan bagian dari akuntabelitas, yang berkaitan erat dengan masalah integritas dan transparansi pemerintahan. Proses demokratisasi yang tengah berlangsung di Indonesia pada saat ini telah menyertakan dinamika birokrasi serta keterlibatan warga negara yang lebih intensif dalam setiap penyelenggaraan layanan publik dan pengelolaan pemerintahan. (3) Dengan Pemberlakuan Undang-Undang No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; otomatis seluruh penyelenggaraan pemerintahan dan badan publik dapat diawasi langsung oleh masyarakat, sehingga kesiapan pemerintah termasuk pemerintah daerah merupakan suatu hal yang mutlak tidak bisa ditawar-tawar lagi untuk melakukan perbaikan dalam hal ini berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah untuk segera menyiapkan sistem peraturan perundangan daerah yang dapat memotivasi para pelaksana di daerah agar dapat melakukan pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan masalah-masalah teknis yang dihadapi oleh masing-masing daerah. (4) Dengan penelitian ini diharapkan akan dapat disusun peraturan perundangan yang mendukung adanya efektifitas, efisiensi, transparansi serta akuntabelitas pengelolaan

keuangan daerah diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengatasi masalah-masalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang selama ini menunjukkan adanya sistem hukum pembinaan dan pengawasan yang masih rawan akan adanya kebocoran dan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian diharapkan pula dapat mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam program-program pemerintah sesuai dengan paradigma pemerinthan yang telah berubah menuju *good financial governance* yang didukung dengan sistem politik demokrasi.

BAB.IV

METODE PENELITIAN

3.1. Desain Penelitian



3.2. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat teknis aplikatif dengan pendekatan multidisipliner yaitu pendekatan ilmu hukum dan pendekatan ilmu manajemen dan ilmu sosial politik. Target penelitian adalah ingin mengkaji lembaga yang berwenang melakukan pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah peraturan sesuai dengan peraturan perundangan yang ada, mengkaji hal-hal yang menghambat pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah, mengkaji Sistem pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah yang dapat meningkatkan efektifitas, efisiensi, transparansi serta akuntabelitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Agar dapat dikaji secara komprehensif dan holistik maka digunakan pendekatan kualitatif *Socio Legal Research*¹³. Dengan pendekatan ini maka selain menggunakan pendekatan yang bersifat normatif¹⁴ (dogmatik) juga menggunakan pendekatan lapangan yaitu mengkaji masalah-masalah hukum dengan melakukan penelitian lapangan. Lokasi penelitian dilakukan di Sidoarjo Jawa Timur yang sebagai kota kecil yang merupakan daerah pemekaran Kota Surabaya bagian Selatan. Lokasi ini dipilih karena Sidoarjo sebagai daerah pemekaran Kota Surabaya merupakan daerah yang sedang berkembang sehingga permasalahan-permasalahan yang muncul di Kab. Sidoarjo dapat dipakai sebagai pilot project di daerah lain .

3.3. Bahan Hukum

Sesuai dengan sifat penelitian hukum normative, bahan hukum yang dipergunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundangan Bahan hukum sekunder

¹³ Afdol, 2008, Pengembangan Teori Implementasi Hukum waris Islam Di Indoensia, *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, Unair, Surabaya

¹⁴ Philipus M. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum, Paper Pelatihan Metode Hukum Normatif, Unair, Surabaya, 1997; Terry Hutchinson , *Researching and Writing inn Law*, Lawbook Co, Sidney, 2002, h.9

meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer seperti buku-buku teks, artikel dalam berbagai majalah ilmiah atau jurnal hasil penelitian di bidang hukum, makalah-makalah yang disampaikan dalam berbagai bentuk pertemuan ilmiah seperti diskusi, seminar dan lain-lain Pendekatan perundang-undangan selain melihat bentuk peraturan perundang-undangan juga menelaah materi muatannya, mempelajari dasar ontologi (alasan adanya) dan ratio legis dari ketentuan undang-undang. Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, menelaah pandangan-pandangan sarjana hukum dari berbagai negara. Pendekatan kasus yaitu dengan memahami ratio decidendi yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada putusannya. Menurut Goodheart, ratio decidendi dapat diketemukan dengan memperhatikan fakta materiil.¹⁵

3.4. Langkah – langkah Penelitian.

Pertama : menghimpun bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan topik penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan, buku-buku, artikel, jurnal hukum, internet, hasil seminar dan lain-lain. Bahan hukum primer dipelajari dan diidentifikasi dengan memilih masalah (Issues), menentukan peraturan hukum yang relevan (Rule of Law) dan kemudian menganalisis fakta-fakta dari segi hukum (Analysing the facts), akhirnya menghasilkan penyusunan sebuah kesimpulan (Conclusion). Selanjutnya bahan hukum primer tersebut digunakan untuk menjelaskan isu hukum yang menjadi obyek pembahasan dengan bertitik tolak dari teori-teori, konsep dan asas asas hukum yang menjadi dasar penelitian. Bahan-bahan penelitian yang telah dihimpun tersebut dipelajari dengan seksama sehingga dapat diperoleh intisari yang terkandung di dalamnya, baik berupa ide, usul dan argumentasi, maupun ketentuan-ketentuan terkait.

Kedua, melakukan penelitian lapangan; hal ini dimaksudkan untuk melakukan pengambilan data lapangan. Dengan adanya data lapangan maka diharapkan penelitian dapat dikaji secara lebih komprehensif dan holistik.

¹⁵ Ian Mc Leod, *Legal Method*, Macmillan, London, 1999, h.144.

Ketiga, Semua hasil penelitian yang diperoleh dari bahan-bahan hukum maupun data di lapangan tersebut di atas dicari hubungannya antara satu dengan lainnya dengan menggunakan penalaran deduktif dan induktif untuk menghasilkan proposisi dan konsep baik berupa definisi , deskripsi maupun klasifikasi sebagai hasil penelitian.

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1. Kewenangan BPK dan BPKP Dalam Pengawasan Keuangan Daerah

Pada hakekatnya Pengawasan keuangan negara dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) yaitu pengawasan eksternal dan pengawasan internal yaitu: Pengawasan Eksternal merupakan wewenang dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang diatur oleh UUD NKRI 1945. BPK sebagai auditor eksternal memiliki kewenangan untuk melakukan audit setiap lembaga negara dan setiap lembaga yang menerima dan mengelola keuangan negara; Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah (DPR/DPRD); media massa beserta lembaga atau anggota masyarakat lainnya; dan Pengawasan internal, meliputi pengawasan supervisi (*built in control*); pengawasan birokrasi serta pengawasan melalui lembaga-lembaga pengawasan intern. Pada pengawasan supervisi (pengawasan atasan terhadap bawahan), masing-masing pimpinan setiap unit diwajibkan melakukan pengawasan keuangan negara terhadap para bawahan yang menjadi tanggung jawabnya. Adanya pengawasan yang dilakukan secara bertingkat ini, diharapkan adanya penyimpangan dari kebijakan (ketentuan) yang telah ditetapkan dapat diketahui sedini mungkin (*early warning system*). Sedangkan pada pengawasan birokrasi adalah pengawasan melalui sistem dan prosedur administrasi. Perlu diketahui bahwa negara kita masih menggunakan sistem anggaran garis (*line budgeting system*) atau disebut sistem anggaran tradisional. Sistem tersebut hanya menitik beratkan pada segi pelaksanaan dan pengawasan anggaran. Dari segi pelaksanaan yang dipentingkan adalah kesesuaian (*compliance*) antara besarnya hak dengan obyek pengeluaran dari tiap-tiap departemen atau lembaga negara. Pengawasan melalui lembaga-lembaga pengawasan intern dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP); Inspektorat Jenderal (Itjen) yang berada di setiap departemen, kementerian dan lembaga yang bertugas melakukan pengawasan; Inspektorat di setiap propinsi, kota dan kabupaten dan Satuan Pengawas Internal (SPI) di BUMN. BPKP berfungsi melakukan koordinasi atas seluruh pengawasan intern pemerintah.

5.1.1. Kewenangan BPK

BPKP adalah lembaga pengawas internal yang berada di bawah eksekutif. Sebagai pengawas internal, tugas BPKP adalah melakukan audit atas permintaan kepala instansi di bawah eksekutif. BPKP sebagai auditor internal, tidak bisa melakukan audit sebelum ada permintaan dari pimpinan instansi sehingga laporan BPKP hanya disampaikan kepada pimpinan instansi yang meminta bantuan audit sehingga publik tidak bisa mengakses laporan BPKP.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah Lembaga Negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD RI Tahun 1945 (Pasal 1 angka 1 UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK) BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara (Pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2006). Yang menjadi dasar hukum dari BPK tercantum dalam Pasal 23 E, 23 F, dan Pasal 23 G Bab VIII A UUD tentang BPK; Undang Undang RI Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK; Undang Undang RI Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; Undang Undang RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; Undang Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Dalam Pasal 23 E ayat (1) hasil amandemen UUD 1945, memberi peran strategis kepada BPK yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara melalui suatu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri. Sebagai institusi resmi pemeriksa eksternal independen, keberadaan BPK diakui secara konstitusional dan perannya direvitalisasi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan MPR, DPR, DPD, Presiden dan MA. Kendati berkedudukan di Ibukota Negara, UUD hasil amandemen mewajibkan jajaran BPK juga berada di ibukota-ibukota propinsi. Sampai saat ini terdapat 14 BPK propinsi.

Dalam Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (perubahan ke 3 tahun 2001), dinyatakan sebagai berikut :

Pasal 23E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

- (2) Hasil pemeriksa keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, pada Pasal 6 ayat (1): BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau Badan Lainnya yang mengelola keuangan negara. Sedangkan pada Pasal 6 ayat (2): Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK dilakukan berdasarkan Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara. Dan pada Pasal 6 ayat (3): Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pasal 7 : BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Dalam Bab III bagian kedua Undang Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, telah dinyatakan secara jelas bahwa wewenang BPK dalam pelaksanaan tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, adalah sebagai berikut:

1. Menentukan obyek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
2. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang. Unit Organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
3. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
4. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggungjawab 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;
10. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

BPK juga berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian tersebut BPK memiliki

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

Dan hasil pemantauan tersebut diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal menjalankan kewenangannya BPK dapat memberikan: Pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya; Pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; Keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

5.1.2. Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Lembaga Pemerintah Non Departemen dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut LPND adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden (Pasal 1 ayat (1) Keppres Nomor 103 Tahun 2001). Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan salah satu LPND (Pasal 3 Perpres Nomor 11 Tahun 2005). Dasar Hukum BPKP adalah Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Tugas dan kewenangan BPKP diatur dalam pasal Pasal 52 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada Pasal 53-nya disebutkan, dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Pasal 52, BPKP

menyelenggarakan fungsi: Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan; Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan; Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPKP; Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan. Pada Pasal 54, dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 BPKP mempunyai kewenangan: Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya; Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro; Penetapan sistem informasi di bidangnya; Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi di bidangnya; Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya; Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu: Memasuki semua kantor, bengkel, gudang, bangunan, tempat-tempat penimbunan, dan sebagainya; Meneliti semua catatan data elektronik, dokumen, buku, perhitungan, surat-surat bukti, notulen rapat panitia dan sejenisnya, hasil survei laporan-laporan pengelolaan dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan; Pengawasan kas surat-surat berharga gudang persediaan dan lain-lain; Meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil. Sedangkan obyek pengawasan BPKP adalah:

1. Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
2. Kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
3. Kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara;
4. Kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden

Terkait dengan tugas, fungsi, dan kewenangan tersebut, BPKP memiliki kegiatan yang dikelompokkan dalam 4 kelompok, yaitu:

(1) Audit, yang mencakup:

- a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
- b) Laporan Keuangan dan Kinerja BUMN/BUMD/Badan Usaha lainnya;
- c) Pemanfaatan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri;

- d) Kredit Usaha Tani (KUT) dan Kredit Ketahanan Pangan (KKP);
- e) Peningkatan Penerimaan Negara, termasuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP);
- f) Dana *Off Balance Sheet* BUMN maupun yayasan yang terkait;
- g) Dana *Off Balance Budget* pada Departemen/LPND;
- h) Audit Tindak Lanjut atas temuan-temuan Pemeriksaan;
- i) Audit khusus (audit investigasi) untuk mengungkapkan adanya indikasi praktik Tindak Pidana Korupsi (TPK) dan penyimpangan lain sepanjang hal itu membutuhkan keahlian di bidangnya;
- j) Audit lainnya yang menurut pemerintah bersifat perlu dan urgen untuk segera dilakukan.

(2). Konsultasi, asistensi dan evaluasi

Di bidang konsultasi, asistensi, dan evaluasi, BPKP berperan sebagai konsultan bagi para stakeholders menuju tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yang mencakup Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD), *Good Corporate Governance* (GCG) pada Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah.

(3). Pemberantasan Korupsi

Di bidang perbantuan pemberantasan korupsi, BPKP membantu pemerintah memerangi praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, dengan membentuk gugus tugas anti korupsi dengan keahlian audit forensik. Dalam rangka penegakan hukum dan pemberantasan KKN, BPKP telah mengikat kerjasama dengan Kejaksaan Agung dan Kepolisian RI yang dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Bersama. BPKP juga mengikat kerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi. BPKP tergabung dalam Tim Pemberantasan Tindak Pidana korupsi (Timtas Tipikor) bersama-sama dengan kejaksaan dan kepolisian (yang telah selesai masa tugasnya).

(4). Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan

Di bidang pendidikan dan pelatihan pengawasan, BPKP menjadi

instansi pembina untuk mengembangkan Jabatan Fungsional Auditor (JFA) di lingkungan instansi pemerintah. Setiap auditor pemerintah harus memiliki sertifikat sebagai Pejabat Fungsional Auditor. Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan (Pusdiklatwas) BPKP berperan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sertifikasi kepada seluruh auditor pemerintah.

5.2. Perbedaan Kewenangan Pada BPK dan BPKP

Di bawah ini akan diuraikan perbedaan kewenangan antara BPK dan BPKP agar tampak jelas dan tidak ada tumpang tindih kewenangan antara BPK dan BPKP dalam pengawasan pengelolaan keuangan negara/daerah seperti anggapan banyak orang selama ini yang beranggapan adanya tumpang tindih kewenangan pengawasan antara BPK dan BPKP dan bahkan dengan lembaga pengawas lainnya, karena masing-masing mempunyai tugas, fungsi dan wewenang yang sudah diatur secara jelas di dalam peraturan perundang-undangan.

5.2.1. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006, yang dimaksud dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemerintahan adalah sebagai salah satu Lembaga Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU No. 15 Tahun 2006 yang mengatur bahwa BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Bebas dan mandiri dalam hal:

1. Kemandirian dan kebebasan dalam hal memilih dan memberhentikan Ketua, Wakil Ketua, dan para Anggota BPK;
2. Kemandirian dan kebebasan dalam menyusun struktur organisasi sesuai dengan kebutuhan tidak lagi dibatasi oleh aturan yang dibuat oleh Pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara;
3. Kemandirian dan kebebasan dalam mengatur dan mengelola sumber daya manusia yang dimiliki, dalam hal: kode etik; manajemen SDM (tenaga/personel); menentukan kualifikasi dan tingkat posisi serta rentang

penggajian; perlindungan hukum terhadap tenaga-tenaga pemeriksa yang dimiliki.

4. Kemandirian dalam pemeriksaan;

5. Kemandirian dalam anggaran.

Berdasarkan Pasal 6 UU No. 15/2006, BPK memiliki tugas 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 berdasarkan Pasal 7 ayat (1) diatur bahwa BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Hal ini mencerminkan fungsi BPK sebagai Instrumen Pengawasan Eksternal Pemerintah yaitu melaporkan hasil pemeriksaannya sebagai Auditor kepada DPR yang merupakan Institusi lambang perwakilan rakyat yang mempunyai fungsi Pengawasan selain fungsi Legislasi dan fungsi Anggaran.

Selain kepada DPR, dalam Pasal 8 ayat (1) diatur juga bahwa untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan maka BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Setelah diserahkan, BPK juga masih memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang diserahkan tersebut dan hasil pemantauan ini diserahkan secara tertulis ke DPR (Pasal 8 ayat (5)). Hal ini seakan kembali menegaskan kedudukan BPK sebagai Aparat Pengawas Eksternal Pemerintah dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara dengan tugas dan wewenang yang lebih bersifat Represif.

5.2.2. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Dalam Pasal 11 ayat (1) Keppres No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, diatur bahwa Lembaga Pemerintah Non Departemen dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut LPND adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden.

Selanjutnya dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2005 diatur bahwa yang termasuk dalam LPND diantaranya adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), BAPPENAS, BPS, BIN, dan lain-lain. Dari pengertian tersebut diatas dapat dilihat bahwa BPKP merupakan sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang berada dibawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Hal ini menempatkan BPKP sebagai Aparat Internal dari pemerintah yang mendukung Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam kedudukannya sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Tugas dan kewenangan dari BPKP diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). SPIP adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan Pengawasan Intern Pemerintah tersebut dilaksanakan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (Pasal 48 ayat (1) PP Nomor 60/2008). Selanjutnya dalam Pasal 49 ayat (1) PP Nomor 60/2008 disebutkan bahwa yang termasuk dalam Aparat Pengawasan Intern Pemerintah adalah BPKP, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Propinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. BPKP sebagai bagian dari Aparat Pengawasan Intern Pemerintah diatur dalam Pasal 48 ayat (2) PP Nomor 60/2008 melakukan pengawasan intern dengan jalan audit, reviu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya.. Dari Pasal 49 ayat (2) tersebut, sekali lagi tergambar kedudukan BPKP sebagai unit Pengawasan Internal Pemerintah karena sewaktu-waktu dapat diberikan tugas oleh Presiden untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu.

Pada masa reformasi yang ditandai dengan terbitnya UU 22 Tahun 1999 dan 25 tahun 1999 yang diubah dengan Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 dan UU RI Nomor 33 Tahun 2004 serta UU No. 17 tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004, UU RI Nomor 15 tahun 2004 serta UU RI Nomor 15 Tahun 2006. Pada tahun 2001 diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan organisasi, dan tata kerja

lembaga Pemerintah Non Departemen, yang terakhir diubah dengan peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005. Dalam Pasal 52 disebutkan BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan analisis dan penyusunan laporan hasil pengawasan serta pengendalian mutu pengawasan.

Pada masa reformasi ini BPKP banyak mengadakan Memorandum of Understanding (MoU) atau Nota Kesepahaman dengan Pemda dan departemen/lembaga sebagai mitra kerja BPKP, dengan tujuan membantu mitra kerja untuk meningkatkan kinerjanya melalui kegiatan sosialisasi, asistensi/pendampingan, reviu dan evaluasi. Sedangkan audit investigatif dilakukan dalam membantu penyidik POLRI, Kejaksaan dan KPK untuk menghitung kerugian keuangan negara. Dalam UU Nomor 32 tahun 2004, pasal 218 ditegaskan sebagai berikut : Ayat (1) : Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi: Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah Ayat (2): Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawasan intern pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Sebagai pelaksanaan Pasal 223 UU RI Nomor 32 Tahun 2004 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Peran Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dinyatakan dalam pasal 24 sebagai berikut : Ayat (1) : Pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Ayat (2) Aparat Pengawas Intern Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan pada Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Penjelasan Pasal 24 ayat (2) : Unit Pengawas pada Lembaga Pemerintah Non Departemen yaitu Inspektur Utama, Deputi Bidang Pengawasan pada Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

Saat ini peran BPKP sudah jauh berubah, fungsi pengawasan yang dijalankan dalam peran lama, lebih banyak melakukan fungsi audit, namun seiring perjalanan waktu sejak masa reformasi tersebut peran baru BPKP adalah lebih banyak (80%) melakukan peran pembinaan terhadap pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota, BUMN/D dalam mengelola manajemen pemerintahan atau perusahaan. Saat ini BPKP telah banyak membantu pemerintah daerah maupun BUMN/D dalam menyusun laporan keuangan atau pertanggungjawaban keuangan. Tentunya akan lebih baik lagi bila BPKP dalam menjalankan fungsi pembinaannya dapat terlibat sejak kegiatan itu dimulai atau dari penyusunan perencanaan, agar terhindar dari salah saji penganggaran dalam neraca / laporan keuangan.

Selain itu dengan *basic* pendidikan 90 % tenaga akuntan yaitu dari sebanyak pegawai BPKP seluruh Indonesia sejumlah 5.867 orang, kurang lebih 4000 orang adalah tenaga akuntansi. Di Perwakilan BPKP Jatim saja, dari jumlah 365 orang pegawai, sebanyak 265 orang adalah Sarjana akuntansi bahkan dengan register akuntan. Artinya, bahwa dengan sedemikian banyak tenaga akuntan di BPKP yang notabene sebagai *asset* bangsa NKRI, tidak bisa dianggap sepele/dipandang sebelah mata. Pegawai di lingkungan BPKP tentunya sangat relevan untuk melakukan kegiatan audit terhadap beberapa entitas baik di pemerintah daerah, BUMN/D, ataupun proyek-proyek yang bersumber dana dari bantuan luar negeri. Karena itu BPKP yang berasal dari Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara (DJPKN) salah satu eselon I di Departemen Keuangan dikenal sebagai Akuntan Negara yang pada awalnya melakukan audit dan atau pemberian Opini atas laporan keuangan di BUMN/D, juga audit terhadap seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah.¹⁶ Apa yang dilaksanakan antara BPKP dengan BPK, masing masing sudah mempunyai tugas yang jelas. Dimana BPKP lebih banyak berperan sebagai Fungsi Pembinaan sebagai Auditor Presiden dalam mengelola manajemen pemerintahan RI, sedangkan BPK menjalankan fungsi pengawasan yang sifatnya *post-audit*. Oleh karena itu diperlukan sinergi yang kuat antara BPK sebagai auditor eksternal pemerintah dengan BPKP

¹⁶ Sidik Wiyoto (Kepala Perwakilan BPKP Propinsi Jawa Timur), Peran, Fungsi, dan Wewenang BPKP, Makalah, disampaikan pada Lokakarya Hasil Penelitian Sistem Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah, Oktober 2010.

sebagai Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP)

Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), BPKP bertugas memperkuat dan menunjang efektivitas penyelenggaraan SPIP melalui kegiatan sebagai berikut : Pasal 49 ayat (2) BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang 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 Pasal 57 ayat (4) melakukan reviu atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sebelum disampaikan Menteri Keuangan kepada Presiden. Pasal 59 Ayat (1) Pembinaan penyelenggaraan SPIP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) huruf b meliputi :

1. Penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan SPIP;
2. Sosialisasi SPIP;
3. pendidikan dan pelatihan SPIP;
4. Pembimbingan dan konsultasi SPIP; dan
5. Peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah

Ayat (2) Pembinaan penyelenggaraan SPIP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh BPKP.

5.3. Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengaturan pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara, oleh karena asas-asas, prinsip-prinsip, fungsi dan tujuan pengelolaan keuangan daerah tidak dapat dilepaskan dari asas-asas, prinsip-prinsip, fungsi dan tujuan pengelolaan keuangan negara. Perihal keuangan negara diatur dalam :

1. UU Nomor 17 Tahun 2003 (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47) tentang Keuangan Negara.
2. UU Nomor 1 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 5) tentang Perbendaharaan Negara.
3. UU Nomor 15 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 66) tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Materi tentang keuangan negara dan perbendaharaan negara sebelum berlakunya UU Nomor 17 tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004, diatur dalam Indonesische Compabiliteits Wet (Stb. 1928 No. 448) lazim disingkat I.C.W. Pemisahan pengaturan materi keuangan negara dengan perbendaharaan negara seperti yang dilakukan sekarang ini, pembentuk undang-undang tidak memberikan alasan mengapa mesti dipisah. Dalam kajian hukum administrasi kedua hal tersebut lebih tepat jika diatur dalam satu peraturan perundang-undangan, seperti halnya I.C.W. Adapun alasannya adalah antara keuangan negara dan perbendaharaan negara merupakan dua hal yang saling terkait satu sama lain. Ditemukannya duplikasi pengaturan diantara UU Nomor 17 Tahun 2003 dengan UU Nomor 1 Tahun 2004 ini disebabkan karena adanya pemisahan pengaturan tentang keuangan negara dan perbendaharaan negara. Duplikasi yang dimaksud terdapat dalam Pasal 4 UU Nomor 17 tahun 2003 dengan Pasal 11 UU Nomor 1 Tahun 2004, Pasal 8 UU Nomor 17 Tahun 2003 dengan Pasal 7 UU Nomor 1 Tahun 2004, demikian juga Pasal 35 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 dengan Pasal 59 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004. Pemisahan pengaturan tentang Keuangan Negara dengan Perbendaharaan Negara menjadikan tidak praktis dan tidak efisien. Untuk keuangan daerah diatur dalam :

1. UU Nomor 17 Tahun 2003 (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47) tentang Keuangan Negara.
2. UU Nomor 1 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 5) tentang Perbendaharaan Negara.
3. UU Nomor 32 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125) tentang Pemerintah Daerah.
4. PP Nomor 58 Tahun 2005 (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor 140) tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
5. S.E. Mendagri RI Nomor 903/2429/SJ/2005 perihal Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2006 dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2005.

Adanya pengaturan keuangan daerah secara tersendiri ini disebabkan adanya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Seperti yang telah terpaparkan di atas bahwa pengelolaan keuangan daerah tidak bisa dilepaskan dengan pengelolaan

keuangan negara. Dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004 mengatur juga materi keuangan daerah, oleh karena itu banyak terjadi duplikasi pengaturan, apa yang telah diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 1 Tahun 2004 diatur kembali (diulangi) dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tahun maupun dalam PP Nomor 58 Tahun 2005, misalnya Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 dan diulangi kembali pada Pasal 100 PP Nomor 58 Tahun 2005.

Pengaturan pengelolaan keuangan daerah dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 jo. UU Nomor 1 Tahun 2004 jo. UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak komprehensif. Pengaturan tentang Belanja Tidak Tersangka tidak dijumpai dalam ke tiga undang-undang tersebut di atas, tetapi dapat dijumpai dalam Pasal 27 ayat (7) PP Nomor 58 Tahun 2005 jo. S.E. Mendagri Nomor 903/2429/SJ/2005 tanggal 21 September 2005. Kondisi semacam itu kalau ditinjau dari sisi politik perundang-undangan adalah hal tidak tetap. Suatu hal yang dapat dilakukan adalah materi yang ada dalam undang-undang hanya mengatur yang sifatnya pokok saja (*kader wet*), dari yang pokok tersebut selanjutnya ditindak lanjuti dengan cara delegasi regulasi/legislasi (*delegated regulation/legislation*).

S.E. Mendagri Nomor 903/2429/SJ/2005 tanggal 21 September 2005 memberikan pedoman tentang penggunaan pos *Belanja tidak Tersangka*. Belanja Tidak Tersangka diperuntukkan untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa (rutin) dan tidak diharapkan berulang seperti bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah, termasuk pengembalian dan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya. Pengalokasian belanja tidak tersangka memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Pengeluaran-pengeluaran yang termasuk penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah yang kegiatan-kegiatan yang berkaitan langsung dengan pelayanan masyarakat, yang anggarannya tidak tersedia/belum teranggarkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan;
- b. Pengembalian atas kelebihan penerimaan yang terjadi dalam tahun anggaran yang telah ditutup dan harus didukung dengan bukti-bukti yang sah.

Dalam hal penggunaan anggaran Belanja Tidak Tersangka yang tidak sesuai dengan Pasal 27 ayat (7) PP Nomor 58 Tahun 2005 jo. S.E. Mendagri Nomor 903/2429/SJ/2005 tanggal 21 September 2005, apakah dapat dipakai dasar untuk menjatuhkan pidana ?

5.4. Sumber Keuangan Daerah

Tersedianya sumber keuangan daerah merupakan faktor yang sangat penting untuk keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Koentjoro Purbopranoto menyatakan bahwa : “Otonomi Daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1998 tentang Pemerintahan Daerah dalam prakteknya menimbulkan kekecewaan dan ketidakpuasan bagi daerah yang bersangkutan dikarenakan tidak dilengkapi dengan sumber-sumber keuangan yang nyata dan alat-alat kelengkapan pemerintah daerah yang mampu mengerjakan tugasnya.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dipandang suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. Pertama, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespons tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu *sharing of power*, *distribution of income*, dan *kemandirian sistem manajemen di daerah*. Kedua, otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas. Pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai Januari 2001 (UU Nomor 22 Tahun 1999) menimbulkan reaksi yang berbeda-beda. Pemerintah daerah yang mempunyai sumber kekayaan alam yang besar menyambut otonomi daerah dengan suka cita, sebaliknya daerah yang miskin sumber daya alamnya menanggapi dengan kekuatiran. Pada saat diberlakukannya otonomi daerah banyak pihak menguatirkan akan memindahkan praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme dari pusat ke daerah. Kekuatiran tersebut disebabkan belum siapnya struktur maupun infrastruktur daerah dalam merealisasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Kekuatan daerah dalam pelaksanaan otonomi banyak ditopang dari sektor pendapatan asli daerah.

Pandangan seperti itu mengubah pola perilaku pejabat pemerintah daerah untuk berupaya meningkatkan pendapatan asli daerah dengan meningkatkan dan memperluas obyek dan subyek pajak daerah dan restribusi daerah, yang kadang kala peraturan daerah sebagai dasar pungutan pajak daerah dan restribusi daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Contoh yang dapat diketengahkan yaitu : Pasal 13 Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 7 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pemakaian Tanah di Lingkungan

Pemerintah Propinsi Jawa Timur menentukan “*pembebasan retribusi terhadap pemasangan kabel telepon maupun listrik*”, padahal menurut Pasal 3 beserta Penjelasan UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah jo. PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Restribusi Daerah dinyatakan :

tidak termasuk dalam pengertian pelayanan pemakaian kekayaan daerah adalah penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dan tanah tersebut seperti pemancangan tiang listrik/telepon, maupun penanaman/ pembentangan kabel listrik/telepon di tepi jalan umum.

Peningkatan dan perluasan obyek dan subyek pajak dan retribusi daerah di satu sisi akan menambah pendapatan asli daerah, pada sisi yang lain dalam penetapan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah kalau tidak memperhatikan aspek investasi maka dapat mengakibatkan “bencana” bagi daerah itu sendiri, karena bisa terjadi para pelaku usaha melakukan relokasi perusahaan atau menutup usahanya. Oleh karenanya kekuatan daerah jangan hanya bergantung pada pendapatan asli daerah pada sektor pajak dan retribusi saja. Pemerintah Daerah harus lebih kreatif dan inovatif menggali kekayaan yang ada pada daerah mereka masing-masing.

Pemerintah Daerah dalam mengumpulkan dana dari penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dapat menikmati insentif dan insentif tersebut diberikan bagi para pemungut pajak (biaya pemungutan), istilah yang lebih dikenal adalah “japung” (jasa pungut). Dasar hukum pemberian “japung” adalah UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah jo. PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah jo. Kepmendagri Nomor 27 Tahun 2002 jo. S.E. Mendagri Nomor 903/2429/SJ/2005 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2006 dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2005. JAtep Adya Barata dan Bambang Trihartanto memberikan beberapa alternatif sumber keuangan daerah yang dapat digali yaitu meliputi pendapatan atau penerimaan yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Dana Perimbangan, lain-lain pendapatan yang sah, dan Penerimaan Pembiayaan.

- 1) Pendapatan Asli Daerah terdiri dari :
 - a) Pendapatan Pajak Daerah

- b) Pendapatan Restribusi Daerah
 - c) Pendapatan Bagian laba BUMD dan Investasi lainnya
 - d) Pendapatan Asli Daerah lain-lain
- 2) Pendapatan Dana Perimbangan, terdiri dari :
- a) Pendapatan Bagian Daerah dari PBB dan BPHTP
 - b) Pendapatan Daerah dari Pajak Penghasilan
 - c) Pendapatan Bagian Daerah dari SDA
 - d) Dana Alokasi Umum
 - e) Dana Alokasi Khusus
- 3) Lain-lain Pendapatan yang sah, terdiri dari :
- a) Pendapatan Hibah
 - b) Pendapatan Dana Darurat
 - c) Pendapatan lain-lain
 - 4) Penerimaan Pembiayaan, terdiri dari :
 - a) Sisa lebih hitung anggaran
 - b) Penjualan aset daerah yang dipisahkan
 - c) Penjualan investasi lainnya
 - d) Pinjaman luar negeri
 - e) Pinjaman dari pemerintah pusat
 - f) Pinjaman dari otonom lainnya
 - g) Pinjaman dari BUMN/BUMD
 - h) Pinjaman dari Bank/lembaga keuangan
 - i) Pinjaman dalam negeri lainnya

Susunan penerimaan (pendapatan) sebagaimana tersebut diatas pada tiap-tiap daerah ada perbedaan tergantung kepada perkembangan kebutuhan, kemampuan dan keadaan pemerintah dalam merealisasikan jenis pendapatan tersebut.

5.5. Prinsip-Prinsip dan Asas-Asas Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Juncto Permendagri Nomor 59 Tahun 2007. Pasal 4

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peratur perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
2. Secara tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Taat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
4. Efektif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluran dengan hasil.
5. Efisien sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
6. Ekonomis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pemerolehan masukan dengan kuaiyas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
7. Transparan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
8. Bertanggungjawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

9. Keadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
10. Kepatutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
11. Manfaat untuk masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Disiplin anggaran dapat diterapkan sesuai peraturan perundangan yang ada, pada prinsipnya agar disiplin anggaran dapat diterapkan sesuai peraturan perundang-undangan terletak pada goodwill dari pemerintah itu sendiri dalam melaksanakan anggaran. Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah menegaskan prinsip pengelolaan keuangan Negara pada pasal 3 ayat (1) yaitu Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945.

Prinsip yang senada juga termuat dalam Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Negara dalam pasal 4 (1) yaitu Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomi, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Kemudian berdasarkan pasal 122 mengenai Azas Umum Pelaksanaan APBD disebutkan bahwa:

- (1) Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dikelola dalam APBD.
- (2) Setiap SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan pemungutan dan/atau penerimaan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

- (3) Penerimaan SKPD dilarang digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.
- (4) Penerimaan SKPD berupa uang atau cek harus disetor ke rekening kas umum daerah paling lama 1 (satu) hari kerja.
- (5) Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja.
- (6) Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD.
- (7) Pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat dilakukan jika dalam keadaan darurat, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.
- (8) Kriteria keadaan darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (6) ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (9) Setiap SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD.
- (10) Pengeluaran belanja daerah menggunakan prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5.5.1. Prinsip Keadilan dan Kepatutan.

Dalam melakukan penganggaran Pemerintah Daerah secara wajar dan proporsional harus terlebih dahulu mengalokasikan ketercukupan anggaran untuk belanja urusan wajib dengan skala prioritas untuk hal-hal yang bersifat pelayanan umum. Apabila untuk urusan wajib telah tersedia anggaran secara proporsional, maka pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran yang tersedia untuk belanja urusan pilihan. Adapun klasifikasi belanja, disebutkan dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada pasal 32 yaitu:

- (1) Kualifikasi belanja menurut urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan.
- (2) Klasifikasi belanja menurut urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
 - a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;
 - c. Pekerjaan umum;
 - d. Perumahan rakyat
 - e. Penataan ruang;
 - f. Perencanaan pembangunan;
 - g. Perhubungan;
 - h. Lingkungan hidup;
 - i. Pertanahan;
 - j. Kependudukan dan catatan sipil;
 - k. Pemberdayaan perempuan;
 - l. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;

- m. Social;
- n. Tenaga kerja;
- o. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- p. Penanaman modal
- q. Kebudayaan;
- r. Pem uda dan olahraga;
- s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. Pemerintahan umum;
- u. Kepegawaian;
- v. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- w. Statistic;
- x. Arsip; dan
- y. Komunikasi dan informatika

- (3) Klasifikasi belnja menurut urusan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
- a. Pertanian;
 - b. Kehutanan;
 - c. Energi dan sumber daya mineral;
 - d. Pariwisata;
 - e. Kelautan dan perikanan;
 - f. Perda gangan;
 - g. Perindustrian; dan
 - h. Transmigrasi

5.5.2.Prinsip Efektif dan Efisien

Menurut UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada pasal 19.

- (1) Dalam rangka penyusunan APBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya;
- (2) Menyebutkan bahwa Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan criteria pengendalian kinerja dan evauasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja antara satu kerja perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan system akuntabiitas kinerja dalam system penganggaran dengan memperkenalkan system penyusunan rencana kerja dan anggaran perangkat daerah. Dengan penyul`1`~~~~~sunan rencana kerja dan anggaram perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja perangkat daerah yang

bersangkutan. Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja disektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang obyektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sector public, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah. Selama ini anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokkan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran yang berdampak pada inefisiensi dan untuk tercapainya target yang telah ditetapkan.

5.5.3. Prinsip kemanfaatan masyarakat

Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, Pemerintah Daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relative dapat dinikmati oleh seluruh komponen masyarakat tanpa adanya diskriminatif, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Oleh karena itu perencanaan penganggaran menjadi satu hal penting agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, visi dan misi, arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi dengan melibatkan partisipasi masyarakat sehingga pada saat APBD tersebut dilaksanakan dalam satu Tahun Anggaran dapat dikelola dengan akuntabel dan transparan. Berkaitan dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah, prinsip mana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan keuangan daerah diantaranya: Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah pasal 66 (1) Keuangan Daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif,

transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 4.

- (1) Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
- (2) Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu system yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun Anggaran yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Dalam Penjelasan Pasal 4 Ayata 1 Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu. Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah. Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil. Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluar-luasnya tentang keuangan daerah. Bertanggungjawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional. Pengaturan Asas-asas Pengelolaan Keuangan Daerah terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 58 Tahun 2005, yaitu meliputi : *dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundan-undangan yang berlaku, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.*

Dari ketentuan UU Nomor 17 Tahun 2003 dan PP Nomor 58 Tahun 2005 secara eksplisit nampak ada perbedaan diantara Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara dan Keuangan Daerah. Adanya asas "*taat pada*

peraturan perundang-undangan yang berlaku” pada PP Nomor 58 Tahun 2005, maka Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah juga harus mengacu pada Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara.

Disamping Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah ditentukan secara normatif dalam Pasal 4 PP Nomor 58 Tahun 2005 tersebut, Akhmad Yani menambahkan Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah meliputi :

1. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Ketentuan ini berarti, bahwa APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dengan demikian, pemungutan semua penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD, sehingga APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah;
2. Tahun fiskal APBD sama dengan tahun fiskal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah yang tidak berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan merupakan penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
4. APBD, Perubahan APBD, dan perhitungan APBD ditetapkan dengan peraturan daerah dan merupakan dokumen daerah;
5. APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau out put dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan;
6. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung

dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Ketentuan pasal ini berarti daerah tidak boleh menganggarkan pengeluaran tanpa kepastian terlebih dahulu mengenai ketersediaan sumber pembiayaannya dan mendorong daerah untuk meningkatkan efisiensi pengeluarannya;

7. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk sumber pendapatan;
8. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja;
9. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak bersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut;
10. Perkiraan sisa lebih perhitungan APBD tahun lalu dicatat sebagai saldo awal pada APBD tahun berikutnya, sedangkan realisasi sisa lebih perhitungan APBD tahun lalu dicatat sebagai saldo awal perubahan APBD;
11. Semua transaksi keuangan daerah baik penerimaan daerah maupun pengeluaran daerah dilaksanakan melalui kas daerah;
12. Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya tidak tersangka disediakan dalam bagian anggaran tersendiri. Anggaran pengeluaran tidak tersangka tersebut dikelola oleh Bendahara Umum Daerah;
13. Pengeluaran yang dibebankan pada pengeluaran tidak tersangka adalah untuk penanganan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak tersangka lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah;
14. Daerah dapat membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan dana yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran;
15. Dana cadangan dibentuk dengan kontribusi tahunan dari penerimaan APBD, kecuali dari Dana Alokasi Khusus, Pinjaman Daerah dan Dana Darurat. Dana cadangan tersebut digunakan untuk membiayai kebutuhan seperti rehabilitasi prasarana, keindahan kota, atau pelaksanaan

lingkungan hidup, sehingga biaya rehabilitasi tersebut dibebankan dalam beberapa tahun anggaran.

Implementasi Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah dalam prakteknya masih ada permasalahan. Asas transparansi (keterbukaan) yang lebih banyak disoroti oleh masyarakat, karena asas ini yang paling mudah dilihat dan dinilai oleh masyarakat. Asas Umum dalam hal pelaksanaan APBD ditentukan bahwa :”SKPD (*Satuan Kerja Perangkat Daerah*) *dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran belanja daerah untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya, dan/atau yang tidak cukup tersedia anggarannya dalam APBD*” (Pasal 54 PP Nomor 58 Tahun 2005). Selanjutnya, pelaksanaan anggaran harus didasarkan : “*pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*” Dari ketentuan tersebut, jika penggunaan anggaran tidak sesuai dengan pos anggaran yang telah ditentukan maka telah terjadi penyalahgunaan wewenang.

5.6. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah

5.6.1. Oleh Kepala Daerah (Eksekutif)

Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah (Pasal 5 PP Nomor 58 Tahun 2005). Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan kepada aparat yang ada dibawahnya, hal tersebut diatur dalam Pasal 156 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang dinyatakan sebagai berikut :

- (1) Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah.
- (2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah.
- (3) Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di daerah pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima mengeluarkan uang.

Pelimpahan kekuasaan tersebut dimaksudkan jangan sampai terjadi kekuasaan menumpuk pada Kepala Daerah saja yang mengakibatkan beban yang begitu berat pada Kepala Daerah, dan yang lebih penting dari itu adalah untuk

menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang. RAPBD yang telah mendapatkan persetujuan oleh DPRD harus ditindaklanjuti oleh Kepala Daerah dengan mengeluarkan Keputusan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) sebagai pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan dalam APBD.

Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah oleh Kepala Daerah diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara jo. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. PP Nomor 58 Tahun 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD diatur dalam Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 17 tahun 2003 jo. Pasal 184 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. Pasal 100 PP Nomor 58 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa :

Gubernur/Bupati/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 (garis bawah oleh saya).

Berdasarkan Surat Edaran Mendagri Nomor 903/2429/SJ Tanggal 21 September 2005 ditentukan batas waktu penetapan Raperda Perhitungan APBD menjadi Perda Perhitungan APBD untuk tahun anggaran 2005 masih tetap mengacu pada Pasal 92 ayat (2) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yaitu 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Mekanisme dan sistem pelaporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD pada periode berlakunya UU Nomor 43 Tahun 2004 memasuki paradigma baru, berbeda dengan pada saat berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 jo. PP Nomor 108 Tahun 2000. Paradigma baru tersebut terkait dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, yang tidak lagi diangkat dan diberhentikan oleh DPRD, dan oleh karenanya laporan pertanggungjawaban keuangan daerah sifatnya terbuka untuk masyarakat (Pasal 27 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004) dan DPRD tidak dapat memberhentikan Kepala Daerah

kalau tidak ada alasan Kepala Daerah melakukan tindak pidana (Pasal 30 sampai dengan pasal 32 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah menyangkut 2 (dua) hal : *pertama*, menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah serta menginformasikan kepada masyarakat (Pasal 27 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004); *kedua*, menyampaikan laporan Raperda tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir (Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 jo. Pasal 184 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. Pasal 100 PP Nomor 58 Tahun 2005). Laporan penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk laporan penyelenggaraan pemerintah daerah dibuat sebagaimana telah ditentukan dalam Surat Mendagri Nomor 120/1306/SJ tanggal 7 Juni 2005 perihal Penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Laporan keuangan pemerintah daerah yang dimaksud menurut ketentuan Pasal 31 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2003 adalah sebagai berikut :

Laporan keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah. Dalam hal batas waktu penyampaian ditentukan dalam Pasal 36 ayat (2)

UU Nomor 17 Tahun 2003 adalah sebagai berikut :

Batas waktu penyampaian laporan keuangan oleh pemerintah pusat/daerah, demikian pula penyelesaian pemeriksaan laporan keuangan pemerintah pusat/daerah, sebagaimana dimaksud Pasal 30 dan Pasal 31 berlaku mulai APBN/APBD 2006.

Pengertian pemeriksaan keuangan berdasarkan Penjelasan Umum UU Nomor 15 Tahun 2004 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.

Laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD oleh Kepala Daerah kepada DPRD mempunyai 2 (dua) dimensi yang dimensi yuridis

ketatanegaraan dan pertanggungjawaban hukum. Penyampaian laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD merupakan kewajiban yuridis yang harus dilaksanakan oleh Kepala Daerah. Dahal hal terjadi penolakan atas laporan pertanggungjawaban, secara yuridis ketatanegaraan DPRD tidak bisa memberhentikan Kepala Daerah, karena DPRD bukan institusi yang mengangkat Kepala Daerah. Dalam hal DPRD telah menyetujui Raperda tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tetapi didalam pelaksanaan pengelolaan APBD ada indikasi korupsi maka secara yuridis Kepala Daerah atau pengguna anggaran yang bersangkutan tetap dapat dituntut pidana. Diterimanya Perda LPJ atau APBD tidak menutup kemungkinan dilakukan tuntutan pidana jika ada dugaan terjadi korupsi. Tidak dapat dijadikan alasan dengan ditetapkan Perda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, Kepada Daerah dan DPRD lepas dari pertanggungjawaban hukum pidana.

Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD sebelum disampaikan kepada DPRD, Kepala Daerah menyerahkan kepada BPK lebih dahulu untuk diaudit selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Selanjutnya dalam waktu paling lambat 2 (dua) bulan BPK akan memberikan opini (vide : Pasal 16 UU Nomor 15 Tahun 2004). Atas opini BPK, Kepala Daerah diberikan kesempatan memberikan tanggapan dan melakukan penyesuaian berdasarkan hasil pemeriksaan BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah (Pasal 102 PP Nomor 58 Tahun 2005).

Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD pada era otonomi daerah sebelum dan sesudah berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 dapat dijelaskan dalam bentuk tabel di bawah ini :

**Perbandingan Mekanisme Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah
Sebelum dan Sesudah Berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004**

No.	Perihal	UU No. 22 Tahun 1999 PP No. 105 Tahun 2000 PP No. 108 Tahun 2000	UU No. 32 Tahun 2004 PP No. 58 Tahun 2005
1.	Kedudukan Kepada Daerah Dalam pengelolaan keuangan daerah	Pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah	Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah

No.	Perihal	UU No. 22 Tahun 1999 PP No. 105 Tahun 2000 PP No. 108 Tahun 2000	UU No. 32 Tahun 2004 PP No. 58 Tahun 2005
2.	Ruang lingkungan pertanggungjawaban	Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD	Laporan penyelenggaraan pemerintah daerah dan LPJ APBD
3.	Sifat laporan	Pertanggungjawaban	Memberikan keterangan dan pertanggungjawaban
4.	Akibat hukum penolakan LPJ atas Pelaksanaan APBD	Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh DPRD	Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan oleh DPRD
5.	Jenis laporan	<ul style="list-style-type: none"> • Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran • Pertanggungjawaban akhir masa jabatan • Pertanggungjawaban untuk hal tertentu 	Pertanggungjawaban pada akhir tahun anggaran

5.6.2. Oleh Legislatif (DPRD)

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, DPRD adalah pengguna anggaran. Oleh karena itu, DPRD wajib pula memberikan pertanggungjawaban penggunaan anggaran. Secara prinsip pengguna anggaran bertanggungjawab atas laporan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran dan bertanggungjawab secara pidana.

Pemeriksaan atas penggunaan anggaran oleh DPRD dilakukan oleh BPK dan hasil pemeriksaan tersebut disampaikan kepada DPRD dan disampaikan kepada Presiden/Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya (Pasal 17 UU Nomor 15 Tahun 2004). Dalam hal hasil pemeriksaan dari BPK ditemukan adanya indikasi korupsi, maka BPK dapat melaporkan hal tersebut kepada instansi penegak hukum untuk ditindak lanjuti, yang selanjutnya oleh instansi penegak hukum dapat meminta audit investigasi kepada BPK dalam rangka untuk menghitung jumlah kerugian keuangan daerah.

Anggaran DPRD terdiri dari Anggaran Untuk Sekretariat Dewan (Sekwan) dan anggaran untuk anggota DPRD. Anggaran Sekwan dipergunakan untuk belanja tunjangan kesejahteraan, uang jasa pengobatan dan belanja

penunjang kegiatan DPRD. Anggaran untuk Pos DPRD dipergunakan untuk belanja penghasilan pimpinan dan anggota DPRD (gaji).

Pelaksanaan penggunaan anggaran yang telah ditetapkan APBD ditentukan berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan Daerah.

Laporan pertanggungjawaban keuangan DPRD oleh Sekwan disampaikan melalui Sekretaris Daerah (Pasal 123 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004), yang selanjutnya laporan tersebut merupakan satu kesatuan (lampiran dari Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan APBD. Dalam hal terjadi korupsi maka pengguna anggaran bertanggungjawab secara mandiri, *in casu* Pimpinan dan atau anggota Dewan yang bertanggungjawab.

Kedudukan keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam PP Nomor 37 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan S.E. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 188.31/006/BAKD tentang Penjelasan tambahan PP Nomor 37 Tahun 2005. Sebelum ini Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam PP Nomor 110 Tahun 2000 yang memberikan keluasaan yang begitu besar kepada DPRD untuk menentukan anggarannya sendiri.

Pada saat berlakunya PP Nomor 110 Tahun 2000 terjadi penggerogotan uang rakyat begitu besar dari akibat kekuasaan DPRD begitu luas biasa besar dalam menentukan anggarannya sendiri. Di DPRD Surabaya pada periode 1999-2004, Ketua DPRD dapat memperoleh penghasilan sampai mencapai 60 (enam puluh) juta rupiah per bulan dari belanja gaji dan belanja tunjangan. Pada masa berlakunya PP Nomor 110 Tahun 2000 ini pula anggota DPRD banyak yang dijebloskan ke lembaga pemasyarakatan karena melakukan tindak pidana korupsi.

PP Nomor 110 Tahun 2000 sudah tidak berlaku lagi sejak dilakukan *judicial review* dan untuk sekarang berlaku PP Nomor 37 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan S.E. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 188.31/006/BAKD tentang

Penjelasan Tambahan PP Nomor 37 Tahun 2005, namun demikian untuk sekarang ini masih banyak di dalam surat dakwaan/tuntutan pidana oleh Jaksa Penuntut Umum menggunakan dasar PP Nomor 110 Tahun 2000.

Penggunaan pos anggaran DPRD ditetapkan sendiri dan dituangkan ke dalam Surat Keputusan Pimpinan yang harus mengacu pada tujuan peruntukan dari anggaran yang telah ditetapkan dalam Perda APBD. Di Kabupaten Sidoarjo misalnya, anggaran untuk Peningkatan Sumber Daya Manusia oleh Pimpinan Dewan Kabupaten Sidoarjo periode 1999-2004 tidak direalisasikan untuk kepentingan peningkatan SDM, tetapi dibagi-bagikan secara tunai kepada masing-masing anggotanya. Pimpinan dan anggota Dewan Kabupaten Sidoarjo dinyatakan bersalah telah melakukan perbuatan korupsi dengan cara menyalahgunakan kewenangan. Pos anggaran DPRD merupakan anggaran yang dibebankan pada APBD. Adanya pos-pos anggaran yang bermacam-macam tersebut harus dikembalikan atau dikaitkan dengan tugas DPRD yang meliputi tugas : legislasi (PERDA), pengawasan (kontrol) dan anggaran (Pasal 42 UU Nomor 34 Tahun 2004). Atas dasar tugas DPRD tersebut penggunaan anggaran yang tidak dalam rangka tugas DPRD tersebut berpeluang masuk dalam kategori penyalahgunaan wewenang.

Keluarnya S.E. Menteri Dalam Negeri Nomor 188.31/006/BAKD tentang Penjelasan Tambahan PP Nomor 37 Tahun 2005 yang banyak memberikan batasan-batasan terhadap fasilitas anggota DPRD, di banyak daerah terjadi penolakan. Misalnya di Mojokerto dalam Rapat Paripurna DPRD secara aklamasi menolak berlakunya S.E. Mendagri tersebut. Hal tersebut menunjukkan adanya keinginan kesetaraan antara dewan dengan pihak eksekutif (Kepala Daerah), misalnya dalam hal pengadaan mobil dinas. Jika Pimpinan DPRD menetapkan keputusan dan keputusan tersebut bertentangan dengan S.E. Mendagri tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan penyalahgunaan wewenang.

Jenis-jenis Belanja DPRD ditentukan dalam Pasal 25 PP Nomor 24 Tahun 2004 jo. Nomor 34 Tahun 2005 sebagai berikut :

Penghasilan :

1. tunjangan kesejahteraan

2. tunjangan penunjang kegiatan

Penghasilan Ketua dan Anggota DPRD meliputi :

1. uang representasi
2. uang paket
3. tunjangan jabatan
4. tunjangan panitia musyawarah
5. tunjangan panitia anggaran
6. tunjangan badan kehormatan
7. tunjangan alat kelengkapan lainnya

Tunjangan kesejahteraan meliputi :

1. tunjangan kesehatan dan pengobatan (Pasal 16)
2. rumah jabatan atau tunjangan perumahan (Pasal 17, 18, 20, 21, 22, 23)
3. pakaian dinas (Pasal 21)
4. uang duka wafat (Pasal 22)
5. uang jasa pengabdian (Pasal 23)

Tunjangan penunjang kegiatan disusun berdasarkan rencana kerja yang ditetapkan Pimpinan DPRD (Pasal 24), yang antara lain meliputi :

1. rapat-rapat
2. kunjungan kerja
3. penyiapan rancangan peraturan daerah, pengkajian dan penelaahan peraturan daerah
4. peningkatan sumber daya manusia dan profesionalisme
5. koordinasi dan konsultasi kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan.

5.7. Hambatan Dalam Pengawasan dan Pembinaan Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah

Ada tiga hal utama yang menghambat dalam pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah yaitu: Belum Sinerginya pengawasan dan pembinaan, Lemahnya pengawasan internal, lemahnya pengawasan kebijakan.

5.7.1. Sinergisitas Pengawasam dan Pembinaan.

Sesuai UU No. 15 Tahun 2004 Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara pada Pasal 13 Pemeriksa dapat

melaksanakan pemeriksaan investigative guna mengungkap adanya indikasi kerugian Negara/daerah dan/atau unsure pidana. Sedangkan pasal 14 (1) Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsure pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga BPK bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang diwujudkan dengan penyampaian laporan kinerja BPK dalam setiap sidang tahunan MPR dan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada Lembaga Perwakilan (DPR), untuk pengelola keuangan daerah kepada DPRD. Sedangkan lembaga pengawas (pengendalian) internal bertanggung jawab kepada Pemerintah, BPKP bertanggung jawab kepada Presiden, Itjen bertanggung jawab kepada Menteri, inspektorat daerah bertanggung jawab kepada Gubernur atau Bupati/Walikota.

Dalam UU No.15 Tahun 2006 tentang BPK Pasal 7

- (1) BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.
- (2) DPR, DPD, dan DPRD menindaklanjuti hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga perwakilan.
- (3) Penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk.
- (4) Tata Cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya.
- (5) Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum.

Dan Pasal 8

- (1) Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1). BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK.
- (3) Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsure pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut.

- (4) Laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemerintah.

Keberadaan “*auditor*” internal dan eksternal (BPK) di Indonesia, mengakibatkan ketidak efektifan dalam pelaksanaannya, disamping itu akan menimbulkan duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan dan pengawasan, bahkan kondisi yang demikian ini akan menimbulkan pengkavlingan wilayah pengawasan dan pemeriksaan sehingga tumpang tindih pelaksanaan kegiatan masing-masing lembaga tidak dapat dihindari. Sebelum UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, landasan hukum operasional BPK dalam melakukan pemeriksaan adalah *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* atau IAR (Staatblad 1898 Nomor 9 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Staatblad 1933 Nomor 320) dan *Indische Comptabiliteitswet* lazimnya disebut I.C.W. (Staatblad 1925 No. 448 jo. Lembaran Negara 1968 Nomor 53) yang sudah dirubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Ruang lingkup pemeriksaan BPK diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 dinyatakan bahwa :

Pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Sementara itu keuangan negara meliputi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 adalah :

- (a) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- (b) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- (c) penerimaan negara;
- (d) pengeluaran negara;
- (e) penerimaan daerah;
- (f) pengeluaran daerah;
- (g) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak

- yang dapat dinilai dengan uang, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- (h) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
 - (i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

BPK dalam melakukan pemeriksaan mencakup ruang lingkup yang begitu luas. Pemeriksaan pengelolaan keuangan negara oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga-lembaga Negara, BUMN, BUMD, kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah merupakan obyek pemeriksaan BPK, oleh karenanya untuk setiap daerah dibentuk kantor perwakilan BPK. Ada beberapa pengelolaan keuangan negara lembaga pemeriksa tidak dilakukan BPK, melainkan oleh audit dari Akuntan Publik. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2004 yaitu : "Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh Akuntan Publik berdasarkan ketentuan undang-undang, Laporan Hasil Pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan". Auditor dari Akuntan Publik memeriksa pengelolaan keuangan negara (bukan kewenangan BPK) terhadap kekayaan BUMN/BUMD yang tercatat dalam Pasar Modal

Auditing yang dilakukan oleh BPK dengan Akuntan Publik menggunakan standar yang berbeda. BPK menggunakan Standar Audit Pemerintah (SAP), sedangkan dalam audit oleh Akuntan Publik menggunakan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP). Perbedaan tolok ukur (asersi) yang mendasar antara SAP dengan SPAP adalah asersi ketaatan kepada peraturan perundang-undangan sesuai dengan SAP, hal itu tidak dijumpai pada SPAP. Oleh karena itu audit terhadap BUMN/BUMD yang tercatat dalam Pasar Modal dan Yayasan Milik Negara tidak akan pernah ditemukan pengecualian-pengecualian yang mengandung unsur tindak pidana korupsi. Pemeriksaan laporan keuangan terhadap BUMN/BUMD yang *listed* di Pasar Modal dan Yayasan Milik Negara tidak akan pernah bisa mengungkapkan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi kerugian negara. Pada Pasal 4 UU Nomor 15 Tahun 2004 pemeriksaan oleh BPK

meliputi :

1. pemeriksaan keuangan
2. pemeriksaan kinerja
3. pemeriksaan dengan tujuan tertentu

Jika diperlukan maka menurut Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004 ini dapat dilakukan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. *Pemeriksaan keuangan* adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan ini dilakukan dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah. *Pemeriksaan kinerja* adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek-aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawas intern pemerintah.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Laporan hasil pemeriksaan oleh BPK berdasarkan Pasal 16 UU Nomor 15 Tahun 2004 meliputi :

1. Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini.
2. Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.
3. Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan.
4. Tanggapan pejabat pemerintah yang bertanggungjawab atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan

Pemeriksaan yang dilakukan oleh Lembaga pemeriksa atas pengelolaan keuangan daerah (APBD) menurut PP Nomor 58 Tahun 2005, UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 32 Tahun 2004, serta PP Nomor 37 Tahun 2005 meliputi pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemeriksaan terhadap kinerja di antara jenis pemeriksaan yang dilakukan lembaga pemeriksa merupakan hal yang paling

sulit, apalagi terkait dengan kinerja pada sektor pelayanan publik. Dalam penyusunan anggaran pemerintah pusat/daerah ditentukan anggaran yang berbasis kinerja. Menurut Mardiasmo, yang dijadikan indikator kinerja yaitu kinerja anggaran (*anggaran policy*) dan anggaran kinerja (*performance budget*). Kinerja anggaran adalah alat atau instrumen yang dipakai oleh DPRD untuk mengevaluasi kinerja kepala daerah. Alat tersebut berupa strategi makro dan policy yang tertuang dalam Propeda dan Renstrada, Arah dan Kebijakan Umum APBD, serta Strategi dan Prioritas APBD. Sedangkan anggaran kinerja adalah alat atau instrumen yang dipakai oleh kepala daerah untuk mengevaluasi unit-unit kerja yang ada di bawah kendali kepala daerah selaku manajer eksekutif.

Anggaran kinerja merupakan sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau out put dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dikembangkan Standar Analisa Belanja (SAB) tolok ukur kinerja dan standar biaya. Standar Analisa Belanja (SAB) dan standar biaya sebagai tolok ukur untuk mengukur kinerja pemerintah daerah dalam tataran implementasi mengalami suatu hambatan karena SAB maupun standar biaya ditentukan oleh pemerintah pusat, oleh karenanya setiap daerah akan berbeda tentang SAB maupun standar biaya, yang nantinya menghasilkan out put berbeda-beda. Bisa terjadi anggarannya besar tetapi pembelanjannya sedikit, jika demikian bagaimana mengukur kinerja dari pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.

Lebih pelik lagi untuk mengukur indikator kinerja pada sektor pelayanan publik karena tidak dapat diukur seperti pembuatan perhitungan neraca laba-rugi. tidak adanya indikator kinerja pada sektor pelayanan publik mengakibatkan tidak dapatnya mengukur *out put* pada pelayanan tersebut, hal ini membawa suatu dampak kesulitan dalam hal pemeriksaan. Oleh karenanya perlu dibuat suatu pedoman indikator kinerja pada sektor pelayanan publik. Pola pertanggungjawaban keuangan daerah yang sesuai dengan kebutuhan saintifik dan praktik memerlukan pula "*public service reform*" dengan cara (a) merevisi peran dan fungsi pengelolaan sektor publik

(b) mengelola anggaran yang memperhatikan “*out puts*” atau “*out comes*” nya © mengubah sistem administrasi personel dengan menempatkan pelayanan publik sebagai faktor kunci (d) melakukan pembaharuan hukum, dan (e) mereformasi budaya dan nilai-nilai yang mempengaruhi pelaksanaan “*public servans*”.

Dari penelusuran peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah, tidak ditemukan bagaimana sinergi antara Pengawas/Pengendali internal dengan audit eksternal (BPK) ? Di antara lembaga audit yang ada yang paling jelas ruang lingkup tugasnya dalam mengaudit atas pengelolaan keuangan daerah yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangan Lembaga Pemeriksa BPK dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dalam Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 17 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 dinyatakan :

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

Pasal 17 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2004 dinyatakan :

Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah disampaikan oleh BPK kepada DPRD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah daerah.

Sesuai dengan UU Nomor 15 Tahun 2004, BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan atas laporan Keuangan Pemerintah Pusat/Daerah hanya menghasilkan opini atas laporan keuangan saja. Hal-hal yang menyangkut penyimpangan akibat ketidak patuhan terhadap peraturan perundang-undangan hingga menyebabkan kerugian keuangan negara/daerah bukan porsi dari pemeriksaan keuangan, tetapi masuk dalam audit investigasi. Maksud pembentukan audit internal adalah membantu Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pengawasan dan atau pemeriksaan

tanggungjawab keuangan daerah secara terpadu efisien dan efektif dalam rangka menertibkan pelaksanaan anggaran dan penyusunan pertanggungjawaban keuangan daerah. Untuk meningkatkan sinergisitas pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah ada beberapa hal yang perlu dilakukan yaitu :

- 1) Perlunya koordinasi dengan instansi pemerintah terkait melalui kerja sama /MoU .
 - a. Kerja sama dengan aparat penegak hokum (Kepolisian dan kejaksaan) dalam rangka melakukan audit investigatif
 - b. Kerja sama dengan Pemda dalam rangka pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah termasuk BUMD
- 2) Melakukan asistensi/pendampingan kepada pemda dalam pengelolaan keuangan daerah dan meningkatkan kompetensi auditor inspektorat Prov/Kab/Kota
- 3) Perlunya pembinaan penyelenggaraan SPIP (Sistem Pengendalian Intern Pemerintah) dilakukan melalui :
 - a. Penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan SPIP
 - b. Sosialisasi SPIP
 - c. Pendidikan dan Pelatihan SPIP
 - d. Pembimbingan dan Konsultasi SPIP
 - e. Peningkatan kompetensi auditor Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)

Setiap menjelang 2 tahun pada akhir tahun, BPKP mengundang semua inspektorat jendral dan inspektorat – inspektorat untuk menyampaikan perencanaan kinerja tahunan, namun dalam prakteknya tidak berjalan dengan lancar. Dalam profit tertentu bupati, walikota, gubernur juga mempunyai kepentingan untuk diperiksa, namun bisa dieliminir dengan prinsip Internal mendahulukan eksternal (IME). Jadi jika menyatakan BPKP sebagai internal maka BPK sebagai pengawas eksternal, tapi jika BPKP ditinjau dari sisi inspektorat jendral, inspektorat propinsi, kabupaten dan kota maka BPKP berfungsi sebagai pengawas eksternal karena tidak ada dalam satu organisasi beda produk. Demikian juga inspektorat propinsi bisa dikatakan sebagai pengawas eksternal jika

ditinjau dari pemerintah kabupaten atau kota.

5.7.2. Sistem Pengendalian Intern

Lembaga pemeriksa atau pengawas pengelola keuangan daerah dilakukan oleh suatu lembaga yang berkompeten dalam tugasnya dan profesional. Untuk lembaga pengawas (pengendalian) internal terdiri dari *Inspektorat Jenderal Departemen, Satuan Pengawas Intern (SPI) di lingkungan lembaga negara dan BUMN/BUMD, Inspektorat Kabupaten/Kotamadya, dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)* dan audit eksternal (lembaga pemeriksa) adalah BPK, yang merupakan lembaga pemeriksa independen.

Agar sistem pengawasan dan pembinaan dapat mendorong terciptanya akuntabelitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah. Diperlukan adanya system pengelolaan keuangan Negara yang lebih akuntabel dan transparan oleh pemerintah untuk dipertanggung jawabkan dan berakuntabilitas kepada public. Hal ini baru dapat dicapai jika seluruh tingkat pimpinan menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatan di instansi masing-masing, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban, harus dilaksanakan secara tertib, terkendali, serta efisien dan efektif. Untuk itu dibutuhkan suatu system yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan dan suatu instansi pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan Negara secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Inspektorat daerah mempunyai peranan yang sangat penting, karena dibentuk untuk melakukan pengawasan (pengendalian) internal dalam pengelolaan keuangan daerah. Di internal pemerintah dibangun sistem pengendalian intern keuangan negara atau daerah, yang pada prinsipnya mencakup penyusunan administrasi keuangan negara atau daerah (mulai dari pembuatan neraca, arus kas, pelaporan, pertanggungjawaban, dll.), namun dalam prakteknya, Itjen atau inspektorat tidak lagi sebagai pengawas (pengendali) internal pengelolaan keuangan daerah melainkan lebih tertarik

sebagai auditor (pemeriksa). Itjen maupun inspektorat daerah dalam melakukan pemeriksaan atas penggunaan uang negara jika dianggap perlu, tetapi bukan merupakan tugas utama sebagai auditor.

Berkaitan dengan masalah SDM yang kurang mendukung akan berakibat tidak dapat dilakukan pengawasan dan pembinaan secara efektif dan efisien. Masalah SDM yang perlu ditingkatkan adalah SDM di setiap dinas yang ada di Pemkab./PemKot yang benar-benar paham dan memang dikhususkan untuk menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Sebagaimana di kemukakan oleh Kepala BPKP perwakilan Jatim bahwa perlunya peningkatan SDM baik secara kuantitatif dan kaulitatif berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Karena masalah ini tidak bisa hanya diserahkan pada Inspektorat. Jika di setiap dinas mempunyai kualitas SDM yang baik berkaitan dengan masalah tersebut maka secara perlahan akan dapat ditingkatkan efektifitas dan efisiensi serta akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Kualitas SDM yang kurang memadai di dinas (UPTD) juga dikarenakan tidak adanya SDM yang benar-benar disiapkan untuk menangani masalah pengelolaan keuangan; jika ada pegawai yang sudah mempunyai keahlian teknis berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah tidak jarang personil yang bersangkutan dimutasi sehingga hal ini menjadi kendala utama dalam melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

Masalah Pengembangan SDM meliputi tiga hal yaitu:

- 1) Bagaimana agar setiap lembaga pengawasan dapat menjadi penyidik pegawai negeri sipil di bidang keuangan Negara/daerah. Ini penting untuk mengurangi peran Polisi/Jaksa sebagai penyidik, seperti pegawai Bea Cukai adalah Penyidik PNS di bidang ke Pabean karena ada UU Pabean dan seterusnya.
- 2) Bagaimana meningkatkan kopetensi SDM Pemda yang berlatar belakang pendidikan auditing/akuntansi jumlahnya masih sangat terbatas, sehingga kompetensi ybs dalam melakukan audit (inspektorat) dan penyusunan laporan keuangan pemda (dinas pengelola keuangan) dapat memadai.

3) Bagaimana meningkatkan kompetensi auditor Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)?

Masalah SDM merupakan masalah yang penting untuk segera diperbaiki mengingat masalah SDM merupakan masalah yang sangat strategis. Walaupun sudah ada perangkat hukum yang memadai namun jika SDM-nya kurang mendukung maka akan tidak dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Masalah SDM yang perlu ditingkatkan adalah SDM di setiap dinas yang ada di Pemkab./PemKot yang benar-benar paham dan memang dikhususkan untuk menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Sebagaimana di kemukakan oleh Kepala BPKP perwakilan Jatim bahwa perlunya peningkatan SDM baik secara kuantitatif dan kualitatif berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Karena masalah ini tidak bisa hanya diserahkan pada Inspektorat. Jika di setiap dinas mempunyai kualitas SDM yang baik berkaitan dengan masalah tersebut maka secara perlahan akan dapat ditingkatkan efektifitas dan efisiensi serta akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Kualitas SDM yang kurang memadai di dinas (UPTD) juga dikarenakan tidak adanya SDM yang benar-benar disiapkan untuk menangani masalah pengelolaan keuangan; jika ada pegawai yang sudah mempunyai keahlian teknis berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah tidak jarang personil yang bersangkutan dimutasi sehingga hal ini menjadi kendala utama dalam melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Karena tidak mungkin dengan SDM yang terbatas di BPK maupun BPKP akan dapat melakukan pengawasan secara menyeluruh dan mendetail.

Pengawasan hendaknya dilakukan secara berjenjang. Pengawasan mulai dari lingkup BUN (BPKP), Menteri & Gubernur (departemen & provinsi), dan bupati / walikota (kabupaten/kota). Misalnya, kategori strategis, ruang lingkup nasional (kasus besar – big fish), tujuannya akuntabilitas Presiden, dan kompetensinya 75 % akuntansi & manajemen, maka hal tersebut dilakukan oleh BPKP. Selanjutnya, kategori taktis, ruang lingkup kementerian/lembaga/provinsi, tujuannya akuntabilitas

menteri/gubernur, maka pengawasan dilakukan oleh Irjen/Irtama/inspektorat provinsi.

BPKP sebagai pembina penyelenggara sistem keuangan Negara, penyusunan Sistem Pengendalian pemerintahan (SPP) merupakan tindak lanjut dari pS 58 ayat 1 UU no 1 Th 2004. BPK didalam menyampaikan laporan hasil auditnya satu diantaranya adalah opini Wajar dengan pengecualian (WDP) hal ini banyak terjadi karena lemahnya sistem pengendalian. BPKP diberikan kewenangan menyusun pedoman – pedoman sosialisasi dan bimbingan teknis untuk setiap entitas untuk menyusun setiap sistem pengendalian pemerintah, karena didalam sistem pengendalian internal pemerintah itu ada unsur – unsur yang harus dibenahi, yaitu :

1. Lingkungan pengendalian yang berbasis ada integritas maka setiap perilaku harus sesuai norma.
2. Penilaian resiko.
3. Pengendalian kegiatan.
4. Informasi dan komunikasi.

Lingkup tugas BPKP lainnya adalah ada Ps 49 yaitu melakukan pengawasan kegiatan lintas sektoral. BPKP tidak disebut sebagai pemeriksa tetapi badan pengawas keuangan yang berorientasi pada lembaga. BPK adalah badan pemeriksa karena tugasnya adalah memeriksa yang menyatakan benar atau salah, wajar atau tidak wajar. BPKP tidak diperkenankan untuk melakukan bimbingan teknis dalam forum formal yang menjurus pada penyusunan sistem akuntansi karena itu sudah masuk dalam pemeriksaan, yang punya kewenangan dalam hal tersebut adalah pengawas internal pemerintah yaitu APIP.

Sebagaimana dikemukakan oleh ketua BPKP Jatim bahwa Sistem harus diubah jangan hanya mengandalkan pemeriksaan yang sifatnya refresh, cegah didepan sebelum orang berbuat salah. BPKP mempunyai fungsi dalam pembinaan dan konsultan sehingga pada saat si audit pengawas eksternal / BPK akan lebih mudah. Jika dari awal BPKP dan BPK atau pengawas eksternal sama fungsinya maka BPKP akan sering menangkap orang yang bersalah. Inspektorat difungsikan sebagai lembaga kemitraan terhadap

lembaga eksekutif yang bersangkutan. Inspektorat adalah sebagai tempat bertanya dan mengadu. Pengawas internal pemerintah harus meninggalkan kegiatan – kegiatan yang ekspresif dan harus melakukan kegiatan – kegiatan pembinaan agar orang tidak terlanjur salah, jika terlanjur salah 1 rupiahpun adalah kerugian Negara / korupsi.

Adanya MOU antara BPKP dengan kejaksaan agung, kapolri, untuk menindaklanjuti pengaduan – pengaduan untuk diteliti dan diperjelas benarkah pengaduan mengarah pada korupsi. Ada 2 unsur suatu kasus bisa dibawa ke pengadilan, yaitu ada pelanggaran hukum dan ada kerugian. Berbicara tentang kelemahan sistem pengawasan di Indonesia kenapa banyak peraturan di bawah undang – undang yang kadang tidak klop dengan peraturan yang lain, hal ini karena belum adanya undang – undang sistem pengawasan nasional. Jika ingin memperkecil resiko maka pengawasan sebaiknya dilakukan sejak awal atau perencanaan. Kegiatan pengawasan mencakup pemeriksaan, audit, dan non audit. Dalam UU Siswanas dalam tugas selain pemeriksaan belum ada dasar hukumnya, maka inilah yang harus diatur sejauh mana sinergitas antara internal dan eksternal, itnik dan teknik serta strukturnya.

Di dalam sistem pemerintahan apapun di NKRI, sebesar apapun entitasnya pasti perlu aparat pengawas internal untuk membangun sistem pemerintahan. Kenapa bicara pengawasan bagian dari pemerintahan yang cukup besar tetapi tidak ada peraturan perundang – undangan, hal ini berarti kita tidak menginginkan good government dan clean government. Saat ini pemerintah sudah memberanikan diri untuk memikirkan pentingnya undang – undang pengawasan pengendalian aparat. Untuk saat ini Standar Akuntansi Pemerintah sudah diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah. PP inilah yang dijadikan pedoman bagi BPK untuk memeriksa laporan keuangan pemerintah pusat/daerah yang diamanatkan oleh UU Nomor 15 Tahun 2004.

Pada pasal 4 UU Nomor 15 Tahun 2005 pemeriksaan oleh BPK meliputi

:

(1) pemeriksaan keuangan

- (2) pemeriksaan kinerja
- (3) pemeriksaan dengan tujuan tertentu

Berdasarkan Pasal 16 UU Nomor 15 Tahun 2004 dinyatakan :

- (1) laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini;
- (2) laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi;
- (3) laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan

Jika diperlukan, menurut Pasal 13 UU Nomor 15 Tahun 2004, dapat dilakukan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Pengawasan internal tidak bisa langsung dipersalahkan tergantung bagaimana kontekstualnya, dalam hal ini jika terjadi kolusi. Pemeriksaan itu ada beberapa tahap, yaitu :

- a. General audit atau audit secara umum. Yang diperiksa adalah sudah sesuai atau belum suatu laporan keuangan dengan standar pembukuan nasional.
- b. Pemeriksaan operasional, pemeriksaan ini memeriksa bagaimana penggunaan uang itu.
- c. Pemeriksaan kinerja yaitu memeriksa apakah dalam laporan keuangan sudah tepat sasaran, jumlah, waktu dan kualitas.
- d. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, contohnya investigasi, hambatan pembangunan. Dalam kasus ini seorang auditor berperan sebagai mediator.

Auditor itu memeriksa laporan keuangan selama 1 tahun, untuk seluruh instansi dalam waktu kerja 30 hari dengan auditor sebanyak 5 orang, maka pemeriksaan dilakukan secara sampling hanya diperiksa apakah sudah sesuai atau belum. Apabila laporan keuangan acak – acakan maka auditor mengalami kesulitan untuk mengaudit, maka dari itu jika dinyatakan opini WTP tetapi kemudian dinyatakan ada masalah maka auditor tidak bisa secara langsung dipersalahkan. Pengendalian internal lemah juga dikarenakan belum adanya sistem pelaporan keuangan, untuk itu maka BPKP sedang menyiapkan laporan keuangan efektif, efisien, serta dapat mencerminkan keberadaan aset pemerintah.. Adanya UU no 15 menyadarkan pemerintah bahwa aset itu

penting. Di daerah banyak aset yang dimiliki oleh pemerintah telah hilang dan tak bertuan. NKRI memiliki banyak aset tetapi aset tersebut tidak terdaftar, tidak ada datanya, tidak ada bukti fisiknya, ataupun legalitasnya sehingga banyak yang hilang. Aset apabila tidak dikelola dengan baik maka akan sangat memengaruhi secara materiil pengelolaan keuangan Negara dan akan menjadikan opini yang tidak baik sehingga tidak akan didapat opini wajar tanpa pengecualian (WTP). Adanya sistem pengelolaan keuangan yang baru sangat penting untuk mencatat aset – aset keuangan Negara. Sebagaimana dikemukakan Kepala BPKP Jatim bahwa sekarang sedang dikembangkan Sistem pelaporan keuangan yang informatif yang dapat menunjukkan dengan cepat dan akurat berkaitan dengan melaksanakan program-program pemerintah dan juga aset yang dimiliki oleh setiap daerah. Karena selama ini menunjukkan tidak sedikit aset yang dimiliki oleh daerah hilang atau pindah ke tangan pihak swasta dikarenakan lemahnya system pelaporan keuangan daerah. Untuk itu maka mulai sekarang sudah dirintis system pelaporan keuangan daerah yang diharapkan dapat memberikan informasi mengenai asset-asset yang dimiliki oleh daerah, sehingga jika ada perubahan-perubahan akan dapat terdeteksi

5.7.3. Pengawasan Kebijakan (Peran DPRD)

Pada saat berlakunya PP Nomor 105 Tahun 2000 pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD. Dalam hal ini DPRD melakukan pengawasan yang berkaitan dengan pencapaian sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Pada saat berlakunya PP Nomor 105 Tahun 2000 pengawasan yang dilakukan oleh DPRD lebih bersifat internal dalam pemerintahan daerah. Hal ini mengandung kelemahan karena kemungkinan adanya kolusi antara DPRD dengan Kepala Daerah. Hal ini bisa dicermati dari apa yang terjadi di banyak daerah selama ini. Pertimbangan politis atas kepentingan pihak-pihak yang terkait di lembaga legislatif dan eksekutif lebih saling mengamankan dibandingkan substansi pengawasan. Oleh karena itu untuk mengoptimalkan pengawasan keuangan daerah, perlu dilakukan pengawasan refresif dari pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya serta peran serta publik untuk melakukan pengawasan tersebut.

Kondisi seperti di atas untuk sekarang ini dengan berlakunya UU Nomor 17 Tahun 2003 jo. UU Nomor 1 Tahun 2004 jo. UU Nomor 15 Tahun 2004 jo. UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. PP Nomor 58 Tahun 2005 bila terjadi KKN kemungkinannya kecil karena Raperda APBD dan Peraturan Gubernur atau Peraturan Bupati/Walikota sebelum dilaksanakan harus mendapatkan evaluasi dari Menteri Dalam Negeri untuk APBD Propinsi dan Peraturan Gubernur, evaluasi oleh Gubernur untuk APBD Kabupaten/Kotamadya dan Peraturan Bupati/Walikota.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan yang bersifat pengawasan kebijakan (*policy*) dengan parameter yang telah ditetapkan dalam Renstrada dan Skala Prioritas, bukan kegiatan pemeriksaan. Pemeriksaan pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh suatu lembaga yang mempunyai otoritas tentang hal itu, misalnya BPK atau BPKP. Masih banyak juga fungsi DPRD yang dalam tugasnya melaksanakan fungsi pemeriksaan, yang seolah-olah DPRD telah melakukan suatu audit pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah. Dari penyimpangan fungsi tersebut kadang-kadang dipakai sebagai "*bargaining position*" untuk menggolkan kepentingan DPRD.

Dalam kaitan tersebut, Bagir Manan menyatakan :

"Pembatasan ruang kontrol DPR ini perlu agar DPR tidak melakukan fungsi kontrol yang menjadi wewenang lembaga negara atau lembaga pemerintah. Perbuatan korupsi merupakan pelanggaran hukum pidana yang menjadi wewenang penyidik, penuntut umum dan hakim. DPR tidak berwenang menyelidiki tindak pidana korupsi"

Pendapat Bagir Manan di atas relevan juga terhadap fungsi pengawasan oleh DPRD, hanya berbeda dalam ruang lingkupnya, oleh karenanya pendapat Bagir Manan tersebut kata "DPR" dapat disebut juga meliputi DPRD. Pengawasan oleh DPRD dan masyarakat harus sudah dilakukan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana terjadi selama ini. hal ini penting karena dalam era otonomi, DPRD memiliki kewenangan untuk menentukan arah dan kebijakan umum APBD. Jika DPRD lemah dalam tahap perencanaan (penentuan arah dan kebijakan umum APBD, maka sangat mungkin pada tahap pelaksanaan akan

mengalami banyak penyimpangan.

Hubungan pengawasan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah menciptakan sistem *check and balances*, meskipun dalam pelaksanaan masih jauh dari harapan. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam tahap penyusunan APBD merupakan fungsi yang sangat strategis karena pelaksanaan APBD oleh pemerintah daerah akan lebih terarah dan terkendali. Di samping itu Peraturan Daerah tentang APBD dipakai sebagai tolok ukur keberhasilan pengelolaan keuangan daerah. Fungsi pengawasan DPRD dapat dilakukan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan APBD.

Dalam tahap perencanaan, anggota DPRD hendaknya harus turun ke bawah (“turba”) untuk menyerap aspirasi masyarakat yang sebanyak-banyaknya. Melakukan kegiatan tersebut anggota DPRD akan mengetahui kehendak riil masyarakat yang nantinya dapat disusun skala prioritas kegiatan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah agar tercapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintah. Pengawasan DPRD dan masyarakat harus sudah dilakukan sejak tahap persiapan dan penyusunan APBD.

Sesuai dengan paradigma baru yang berkembang saat ini, DPRD mempunyai posisi, tugas, dan fungsi yang strategis dan penting dalam perencanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Fungsi perencanaan dan pengawasan hendaknya sudah dilakukan DPRD sejak proses penjangkaran aspirasi masyarakat (jaring asmara) hingga penetapan arah dan kebijakan umum APBD serta penentuan strategis dan prioritas APBD dapat ditentukan. Dalam proses penyusunan APBD yang sevisi dengan “*good financial governance*” yang pertama-tama harus diperhatikan adalah membentuk APBD yang terasa demokratis dengan mengedepankan unsur peran serta masyarakat. Elemen masyarakat menjadi penting artinya dalam proses pembuatan APBD disamping Pemerintah Daerah dan DPRD dengan maksud untuk mempertajam substansi APBD sebagai perwujudan dari amanah rakyat kepada Pemerintah Daerah dan DPRD dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan terhadap masyarakat.

Pengawasan atau kontrol yang dapat dilakukan oleh DPRD maupun organisasi kemasyarakatan mulai dari perencanaan anggaran daerah (RAPBD) sampai pelaksanaan anggaran. Dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, tahapan perencanaan tersebut mempunyai peran yang sangat strategis karena dalam tahapan ini arah kebijakan strategis ditentukan. Kebijakan strategis ini akan sangat menentukan dalam proses pelaksanaan maupun pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

Keterlibatan masyarakat dalam berbagai tahapan penyusunan APBD mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban mutlak diperlukan. Dengan demikian, tidak saja konsep transparansi dan akuntabilitas yang dapat dipenuhi, melainkan dapat juga dihasilkan APBD yang *acceptable*. Hal ini dimaksudkan untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terjadi dalam APBD, baik menyangkut mekanisme dalam siklus ABD maupun sistem penganggaran yang lebih berorientasi *out put* atau *out come*.

Pengesahan RAPBD menjadi APBD dituangkan dalam Peraturan Daerah. Pada saat berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 pengawasan terhadap Perda diatur dalam Pasal 113 dan Pasal 114. Berdasarkan ketentuan tersebut, yang berwenang membatalkan adalah pemerintah. Keberatan atas pembatalan dapat diajukan kepada Mahkamah Agung. Dari ketentuan tersebut menunjukkan bahwa penilaian atas Perda APBD hakim tidak mempunyai kompetensi untuk melakukan penilaian. Kesalahan dalam pembuatan Perda APBD tidak mempunyai konsekuensi dalam tanggung jawab pidana (*criminal responsibility*) karena masih dalam tahapan legislasi, hal ini berbeda jika sudah menggunakan anggaran tersebut dan oleh karenanya dapat dimintai pertanggungjawaban pidana.

Anggaran Belanja DPRD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari APBD, oleh karena itu di dalam pengelolaannya harus juga berlandaskan pada Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam hal pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah oleh DPRD ada perbedaan mekanismenya dengan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah oleh Kepala Daerah. Anggaran Kesekretariatan Dewan (Sekwan) dipertanggungjawabkan juga oleh Kepala Daerah karena Kepala Daerah

sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah.

Dari segi mekanisme pertanggungjawaban keuangan antara Kepala Daerah dan DPRD nampak ada ketimpangan prosedur. Kepala Daerah lebih berat dalam hal mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah dibandingkan dengan DPRD. Atas terjadi ketimpangan prosedur tersebut nampak dari luar terjadi "arogansi" pemakaian anggaran oleh DPRD. Contoh yang dapat diketengahkan Anggaran Kunjungan Kerja DPRD Jawa Timur dalam tahun anggaran 2006 mencapai ratusan juta rupiah, dan masih banyak lagi pos kegiatan yang membutuhkan anggaran yang "bombastis", di sisi yang lain usulan anggaran eksekutif dalam RAPBD dikritisi yang kelewat batas. Tidak jarang terdengar ada suatu "ancaman" dari kalangan Dewan untuk mengepras habis anggaran yang diajukan oleh Kepala Daerah jika kemauan Dewan tidak dikabulkan. Jika hal ini terjadi, tujuan untuk menyejahterakan dan memakmurkan masyarakat terasa jauh dari harapan.

Hasil Pemeriksaan (audit) yang dilakukan oleh lembaga pemeriksa (BPK) dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah hanya terbatas pada segi "*rechmatigheid*" belum menyentuh pada penilaian atas kebenaran meteriel penggunaan anggaran tersebut dan kesesuaian dengan tujuan anggaran diberikan. Jika menggunakan terminologi UU Nomor 15 Tahun 2004, BPK hanya terbatas memberikan opini (pendapat) terhadap laporan penggunaan keuangan daerah oleh DPRD. Misalnya anggota DPRD melakukan kunjungan kerja ke Batam untuk studi banding, Lembaga Pemeriksa hanya terbatas memeriksa besarnya biaya transportasi, akomodasi, uang saku (lumpsum), belum sama sekali menyentuh tentang kebenaran studi banding dan apa hasil dari studi banding (*doelmatigheid*). Jika ditemukan selisih realisasi anggaran dan yang bersangkutan tidak dapat mempertanggungjawabkan maka hal tersebut dapat dipakai sebagai bukti untuk diproses lebih lanjut oleh instansi penegak hukum, dan jika dipandang perlu instansi penegak hukum dapat meminta untuk dilakukan audit investigasi kepada BPK.

Dari segi lain, pos kegiatan dan besarnya anggaran DPRD (termasuk Kepala Daerah), publik tidak leluasa untuk bisa mengakses pada saat penyusunan dan penetapan anggaran. Pembahasan anggaran DPRD kadang-

kadang terkesan dilakukan secara sembunyi-sembunyi, hal tersebut dilakukan karena ada kekuatiran mendapatkan kritik tajam dari publik. Di DPRD Jawa Timur misalnya, wartawan Surat Kabar tertentu mendapatkan bocoran tentang Rancangan Anggaran DPRD Jawa Timur untuk tahun anggaran tahun 2006 dan oleh wartawan tersebut telah diekpos di surat kabar tersebut, telah diekposnya anggaran tersebut diantara wakil anggota DPRD saling menuduh satu sama lain tentang siapa yang membocorkan. Hal itu sebetulnya tidak perlu terjadi kalau semua pihak berpegang pada prinsip transparansi dan akuntabilitas, padahal sangat jelas dalam Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah mencantumkan Asas Transparansi dan sebagai salah satu Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kondisi pemerintahan semacam itu dapat digambarkan dengan rumus sebagai berikut : $C = M + D - A$. Corruption (C) sama dengan monopoly power (M) plus discretion by officials (D) minus accountability (A). Jika seseorang memegang monopoli atas barang atau jasa dan memiliki wewenang untuk memutuskan siapa yang berhak mendapatkan barang atau jasa itu dan berapa banyak, dan tidak ada akuntabilitas – dalam arti orang lain dapat menyaksikan apa yang diputuskan oleh orang yang memegang wewenang itu – maka kemungkinan besar akan ditemukan korupsi.

5.8. Sistem Pembinaan Dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

Sistem di Indonesia masih lemah sehingga sering terjadi penyimpangan – penyimpangan. Dari 3480 LKPD yang diperiksa BPK sebanyak 3179 terjadi kesalahan karena kelemahan sistem pengendalian peraturan pemerintahan karena penyalahgunaan peraturan perundangan. Banyak orang yang masuk jerat hukum karena ketidaktahuannya, hal ini harus dibenahi. BPKP tidak melakukan pemeriksaan apabila tidak ada permintaan, yang lebih banyak dilakukan adalah pembinaan cara pembukuan yang baik sesuai standar nasional. BPKP berfungsi sebagai pembenahan, bukan berarti jika terjadi kesalahan dibetulkan, tetapi diusahakan agar tidak terjadi kesalahan pembukuan. Apabila BPKP sudah melakukan pembinaan tetapi yang dibina tidak mau membenahi, maka ketika diperiksa oleh BPK dan terjadi kesalahan itu bukan tanggung jawab BPKP. Pembinaan ini dilakukan agar PNS tidak

celaka karena ketidaktahuannya. Presiden dalam rapat kabinet selalu meminta pendapat dari BPKP, karena BPKP adalah aparat fungsional di pusat dan diperbantukan ke daerah – daerah yang memerlukan pencerahan. Salah satu tugas BPKP ada dalam PP no 60 th 2008 yaitu BPKP diperankan sebagai pembina SPP. Kunci dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah SPP, agar tercapai *good government* dan *clean government*.

Apabila BPKP melakukan pemeriksaan atas permintaan dan menemukan penyimpangan maka BPKP berhak menyampaikan pemeriksaan tersebut kepada yang berwajib. BPKP juga bisa menyelamatkan keuangan Negara yang tidak sedikit terhadap pelaksanaan pekerjaan yang tidak bagus atas permintaan kepolisian atau kejaksaan. BPKP dikoordinir oleh deputi Polsoskam, bekerja untuk membenahi opini terhadap pemeriksaan kepolisian menjadi lebih baik, sejauhmana penyajian laporan keuangannya, sudahkah sesuai standar nasional sehingga opini menjadi lebih bagus. BPKP hanya memberikan pengarahannya pembukuan yang baik sesuai standar nasional. Apabila SKBD merasa masih belum jelas tentang pembukuan tanya ke BPK atau inspektorat. BPKP tidak bisa menjamin kebenaran apabila ada pengeluaran keuangan dalam pembukuan, karena BPKP tidak menguji hal tersebut, karena ada lembaga inspektorat yang bersangkutan yang mempunyai kewenangan yaitu BPK. Peraturan perundangan yang menjadi pedoman dalam melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah yaitu:

1. Paket Undang-Undang Keuangan Negara:
 - a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
 - b) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
 - c) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara
 - d) Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Perencanaan Pembangunan Nasional
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berikut perubahannya.
3. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

4. Undang-undang lainnya yang terkait pengelolaan keuangan daerah lainnya.
5. Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
6. Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
7. Peraturan Pemerintah Lainnya yang terkait pengelolaan keuangan daerah
8. Keputusan Presiden No. 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan barang/Jasa Pemerintah beserta perubahannya.
9. Peraturan menteri dalam negeri nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah junto Peraturan Menteri Nomor 59 tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
11. Peraturan Daerah dimasing-masing entitas (Pemerintah Propvinsi, Kota, Kabupaten).
12. Peraturan perundang-undangan lainnya terkait pengelolaan keuangan Negara/daerah.

Sistem pembinaan dan pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah yang lebih transparan dan akuntabel diatur dalam peraturan Perundang-undangan diantaranya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PP Nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PP Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang keseluruhannya berupa Pembinaan (Pemberian Pedoman, Bimbingan, Supervisi, Konsultasi, Pendidikan, Pelatihan, Penelitian dan Pengembangan) . Dalam UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 217

- (1) Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:
 - a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
 - b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;

- c. Pemberian bimbingan, supervise, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan.
 - d. Pendidikan dan Pelatihan; dan
 - e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.
- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional atau propinsi.
 - (3) Pemberian pedoman dan standar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan.
 - (4) Pemberian bimbingan, supervise dan konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan.
 - (5) Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilaksanakan secara berkala bagi kepada daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah dan kepala desa.
 - (6) Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e dilaksanakan secara berkala ataupun sewaktu-waktu dengan memperhatikan susunan pemerintahan.
 - (7) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf e dapat dilakukan kerjsa sama dengan perguruan tinggi dan/atau lembaga penelitian.

Pasal 218

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:
 - a. Pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah;
 - b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundangundangan.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2001 tentang pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Pasal 2 (1) Pemerintah melakukan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

(2) Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pasal 3 Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi. Pasal 4 Pemerintah dapat melimpahkan pembinaan atas penyelenggaraan

Pemerintahan Kabupaten dan Kota kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 5 Dalam rangka melakukan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen saling berkoordinasi. Pasal 6 (1) Pembinaan oleh Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah Propinsi dilaporkan kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. (2) Pembinaan oleh Gubernur terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota dilaporkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan tembusan kepada Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terikat. Pasal 7 (1) Pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (2) Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota Kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di Daerah sesuai peraturan perundang-undangan. Pasal 8 Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dilakukan: a. Secara represif terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang berupa Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; b. Secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintahan daerah. Pasal 9 (1) Pengawasan represif sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 huruf a, dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi daerah setelah berkoordinasi dengan departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. (2) Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah terhadap Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah serta Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota setelah berkoordinasi dengan instansi terkait. Pasal 11 Pengawasan secara fungsional sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 huruf b diatas dilakukan oleh Lembaga/Badan/Unit sesuai dengan peraturan perundang-undangan Pasal 12 (1) Dalam rangka melakukan pengawasan

fungsional atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah. (2) Berkoordinasi pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan tindak lanjut hasil pengawasan. Pasal 13 Pengawasan secara fungsional yang dilaksanakan oleh Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dilaporkan kepada Presiden. Pasal 16 Pemerintah dapat memberikan sanksi terhadap Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota dan atau aparatnya yang menolak pelaksanaan serta tindak lanjut hasil pengawasan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pasal 17 (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan legislative terhadap pelaksanaan kebijakan daerah. (2) Pengawasan legislative sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah diatur yaitu: Pasal 2. (1) Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi: a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan; b. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan; c. pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan; d. pendidikan dan pelatihan; dan e. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan. Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan terhadap kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perangkat Daerah, pegawai negeri sipil daerah, dan kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa. Pasal 3 Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) huruf a berkaitan dengan aspek perencanaan dan evaluasi pelaksanaan

penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pasal 4

- (1) Koordinasi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dilaksanakan pada tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan desa secara berkala.
- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan antar susunan pemerintahan yang terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan.
- (3) Koordinasi tingkat nasional dan regional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri Negara/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai dengan fungsi dan kewenangannya dan dikoordinasikan dengan Menteri.
- (4) Koordinasi antar kabupaten/kota dalam satu provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan oleh Gubernur.
- (5) Koordinasi antar desa/kelurahan lebih dari satu kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Bupati/Walikota.
- (6) Koordinasi antar provinsi dengan kabupaten/kota lebih dari satu provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan oleh Menteri Negara/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai dengan fungsi dan kewenangannya, setelah dikoordinasikan dengan Menteri.

Dalam PP No. 79 Tahun 2005 pasal Pasal 5 menyebutkan bahwa Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan. Pasal 7 Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf c mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan. Dalam Peraturan pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan pembinaan adalah pembinaan yang meliputi:

- a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan;
- b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
- c. Pemberian bimbingan, supervise dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
- d. Pendidikan dan pelatihan; dan
- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

. Dalm UU No.15 tahun 2006 tentang BPK pada pasal 8 menyebutkan :

- (1) Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1), BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK.
- (3) BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta pemerintah.

Agar dalam melakukan Pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah dapat mendukung terciptanya Good governance maka perlu dilakukan: (1) Koordinasi antara penyelenggara Negara (Pemerintah Daerah dengan Instanso Vertikal) dalam penyusunan peraturan Perundang-undangan harus dapat menjamin tercapainya tujuan pembentukan perundang-undangan. (2) Melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsisten (3) Mengatur kewenangan dan koordinasi antar instansi yang jelas Agar pengelolaan keuangan daerah memenuhi prinsip keadilan dan kepatuhan yaitu dengan melaksanakan system pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Perlu dilakukan pembinaan secara intensif kepada pengambil kebijakan dan pelaksana pengelola keuangan dilapangan sehingga pengelolaan keuangan tersebut terarah dan bertanggungjawab. Selain itu pada saat perencanaan dan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing pihak (baik eksekutif maupun parlemen) lebih mengutamakan perwujudan anggaran yang mengarah pada kesejahteraan masyarakat.

Keberadaan audit internal yang berlapis-lapis dan berjenjang tersebut menimbulkan tumpang tindih pemeriksaan baik diantara audit internal sendiri maupun antara antara audit internal dengan BPK. Hal tersebut terjadi karena beberapa faktor antara lain : (1) Audit internal dan BPK memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara/daerah atas kegiatan instansi (audit) dengan sasaran dan atau ruang lingkup pemeriksaan yang relatif sama; (2) Koordinasi antara antara audit internal dan BPK relatif sulit dilakukan dan walaupun dilakukan koordinasi

untuk menghindari tumpang tindih, akan membatasi pelaksanaan pemeriksaan masing-masing; (3) Hasil pemeriksaan audit internal tidak dapat saling dimanfaatkan baik oleh masing-masing audit internal, maupun oleh BPK. Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini (Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2004), yang meliputi 4 (empat) jenis opini (Penjelasan Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2004) yaitu :

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 (*disclamer of opinion*).

UU nomor 15 tahun 2004 tidak memberikan penjelasan masing-masing jenis opini tersebut. Adapun penjelasan tentang pengertian jenis-jenis opini dapat ditemukan dalam Panduan Manajemen Pemeriksaan BPK tahun 2002, yang menyebutkan ada 5 (lima) jenis alternatif opini yaitu :

- a) Wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*) menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa, menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.
- b) Wajar tanpa pengecualian dengan paragraph penjelasan, keadaan tertentu mungkin mengharuskan auditor menambahkan suatu paragraph penjelasan (atau bahasa penjelasan lain) dalam laporan pemeriksaan.
- c) Wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas entitas tersebut sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, kecuali dampak-dampak hal-hal yang berhubungan dikecualikan.
- d) Pendapat tidak wajar (*adverse opinion*), menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa tidak menyajikan secara wajar posisi keuangan, hasil usaha dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.
- e) Menolak memberikan pendapat (*disclaimer opinion*), menyatakan bahwa auditor tidak menyatakan pendapat atas laporan keuangan jika bukti audit tidak cukup untuk membuat kesimpulan.

Di dalam praktek, DPRD sebagai lembaga pengawas dan pengontrol hanya melihat opini yang diberikan atas laporan keuangan dari BPK, dengan mengabaikan temuan pemeriksaan, rekomendasi dalam hasil pemeriksaan atas laporan keuangan tersebut walaupun bisa terjadi dalam opini yang wajar tanpa pengecualianpun terdapat hal-hal yang mengindikasikan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi yang dapat dilihat dalam temuan pemeriksaan. DPRD dalam banyak hal mengambil opini BPK atas laporan keuangan tersebut hanya mendasarkan pada dasar kepatuhan terhadap perundang-undangan saja yang dijadikan pijakan terhadap pertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk menentukan terdapat ada tidaknya indikasi perbuatan melawan hukum yang berimplikasi tindak pidana korupsi.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa pemeriksaan oleh BPK yang mendasarkan pada UU Nomor 15 Tahun 2004 hanya menghasilkan opini atas laporan keuangan saja. Hal-hal yang menyangkut penyimpangan akibat ketidak patuhan terhadap peraturan perundang-undangan hingga menyebabkan kerugian negara/daerah bukan porsi pemeriksaan atas laporan keuangan, namun porsi dari jenis pemeriksaan dengan tujuan tertentu (audit investigasi).

Berbeda halnya pemeriksaan BPK yang dilakukan sebelum UU Nomor 15 Tahun 2004, yaitu berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1973 yang menyatakan bahwa :”*BPK bertugas untuk memeriksa pertanggungjawaban Pemerintah tentang Keuangan Negara*”. Penilaian itu meliputi penggunaan anggaran itu telah mencapai manfaat yang dituju oleh anggaran itu (*doelmatigheid*) dan apakah penggunaan anggaran itu telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*rechtmatigheid*).

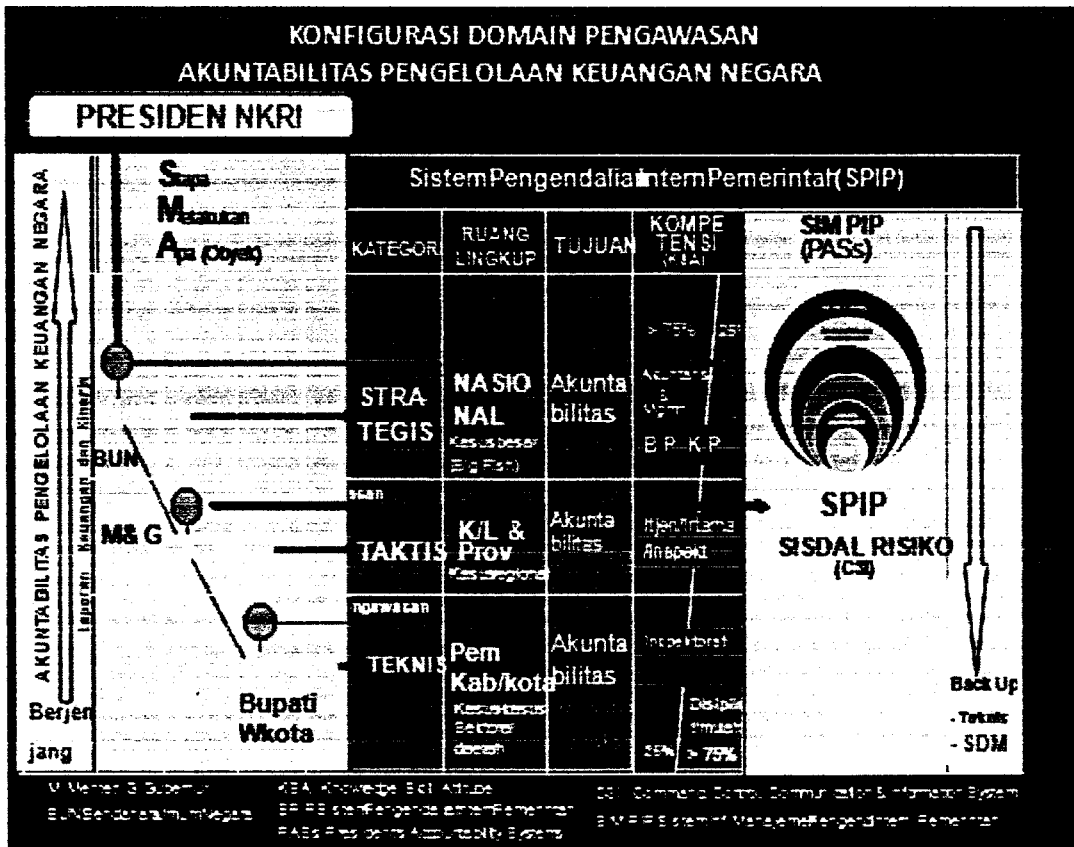
Laporan Raperda tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK (Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 jo. Pasal 184 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. Pasal 100 PP Nomor 58 Tahun 2005) jika disetujui oleh DPRD maka menjadi Perda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD.

Dalam hal hasil pemeriksaan ada indikasi korupsi, BPK dapat menyerahkan kepada instansi penegak hukum (Polisi, Jaksa, Tim Koordinasi

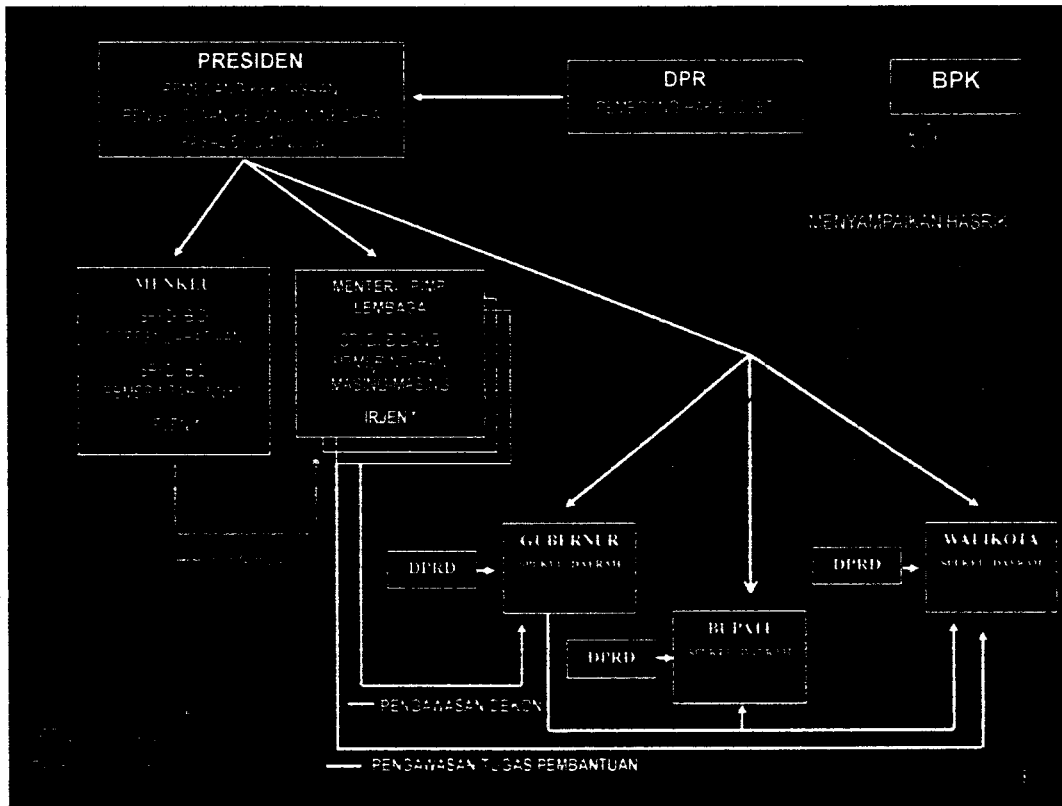
Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timstipikor), atau Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Di samping itu ikhtisar hasil pemeriksaan dimaksud disampaikan kepada DPRD dan kepada Presiden serta Gubernur/Bupati/Walikota yang bersangkutan agar memperoleh informasi secara menyeluruh tentang hasil pemeriksaan.

Dari berbagai analisis tersebut di depan maka dikemukakan Sistem Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan daerah di era Otonomi Daerah Sebagai berikut:

Sistem Pengawasan dan Pembinaan Internal



Sistem Pengawasan dan Pembinaan Eksternal



Dua sistem pengawasan dan pembinaan keuangan daerah dari BPKP dan BPK tersebut secara sistemik mandiri sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga diharapkan dapat meningkatkan pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan Negara secara efektif dan efisien; namun sebagaimana dikemukakan Ketua BPK Anwar Nasution(Anwar Nasution, 2009: 6-15) bahwa setelah lima tahun diterbitkannya paket tiga UU Keuangan Negara Tahun 2003-2004, ternyata implementasinya berlangsung sangat lamban. Lambannya upaya pembangunan system keuangan itu adalah berkaitan dengan belum adanya upaya terpadu dari pemerintah untuk mengimplementasikan paket tiga UU tahun 2003-2004 mengenai keuangan Negara. Hingga saat ini, sistem perbendaharaan Negara belum terkonsolidasi, sistem akuntansi umum belum selaras dengan system akuntansi instansi dan administrasi asset maupun hutang Negara belum tertata dengan baik. Peranan anggaran non-bujeter masih tetap besar, SAP Tahun 2005 belum terwujud sedangkan berbagai Undang-Undang

bertentangan antara satu dengan lainnya dan belum selaras dengan semangat paket tiga UU Tahun 2003-2004. Sementara itu, anggaran berbasis aktual belum terwujud, teknologi informasi masih belum terpadu sedangkan sumber daya manusia masih kurang dan sistem pengendalian internal belum berfungsi. Lambannya pembangunan system keuangan Negara terjadi pada Pemerintah Pusat maupun Pemda. Diantara kedua tingkat pemerintahan itu, pembangunan sistem keuangan di Pemda lebih lambat kemajuannya daripada di Pusat. Ini menggambarkan kemampuan daerah yang sangat terbatas untuk membangun kelembagaannya agar dapat menggunakan kekuasaan dan dananya yang semakin besar dalam rangka otonomi daerah bagi pembangunan daerahnya sendiri. Dari temuan BPK dari pemeriksakan laporan keuangan Pemerintah Daerah selama semester I tahun 2009 ada 4.521 kasus karena ketidakpatuhan terhadap undang-undang.

Akibat dari kelambanan perbaikan sistem keuangan Negara, untuk selama lima tahun berturut-turut, periode 2004-2008, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKKP), berbagai LKKL (Laporan Keuangan Kementerian dan Lembaga Negara) maupun sebagian besar dari LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah) tetap memperoleh opini pemeriksaan Tidak menyatakan Pendapat (Disclaimer).

5.9. Implementasi Sistem Pembinaan dan Pengawasan Keuangan Daerah

Inspektorat Kabupaten dalam melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan; Dalam Pasal 2 menyebutkan : (1) Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi: Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan; Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan; Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan; Pendidikan dan pelatihan; dan Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan. (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan terhadap kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, dan kepala desa, perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa. Pengawasan dilaksanakan sesuai PP No.79 Tahun 2005 pasal 28 (1) Aparat pengawas intern pemerintah melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya melalui: pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah; pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu; pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu waktu dari unit/satuan kerja; pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme; penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan; dan monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa. Pasal 36 menyebutkan Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah berpedoman pada norma: obyektif, profesional, independen dan tidak mencari-cari kesalahan; terus menerus untuk memperoleh hasil yang berkesinambungan; efektif untuk menjamin adanya tindakan koreksi yang cepat dan tepat; mendidik dan dinamis.

Badan Pengawasan Keuangan Negara dan Pembangunan (BPKP) mempunyai peran sentral dalam melakukan pengawasan internal pemerintahan. Pengawasan dalam manajemen diarahkan untuk menghindari kemungkinan penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai suatu organisasi. Pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyimpangan, serta pemborosan. Hal ini sejalan dengan konsep manajemen, dimana pengawasan merupakan usaha untuk menjaga agar suatu pekerjaan dapat diperkecil timbulnya hambatan-hambatan, yang jika telah terjadi dapat segera diketahui dan dilakukan tindakan-tindakan perbaikannya. Pengawasan yang dilakukan adalah yang seimbang antara pegangan pada *rule of law* dan orientasi pencapaian tujuan (*mission driven*), menegakkan kebenaran formal dan kebenaran materiil, dan mencakup pengawasan preventif dan kuratif, serta berdasarkan keseimbangan asas praduga tidak bersalah dan asas pembuktian terbalik. Ada tiga permasalahan laten yang menyebabkan buruknya kualitas sistem manajemen pemerintahan, yakni pengawasan yang masih difokuskan pada proses penyelenggaraan kegiatan birokrasi pemerintah dan penekanan masih pada

ketaatan terhadap juklak dan juknis (*rule driven*) daripada pencapaian tujuan (tupoksi) yang berorientasi pada *mission driven*, kapabilitas administrasi negara masih rendah dan fungsi pengawasan belum terintegrasi dengan baik ke dalam siklus administrasi negara, paradigma pengawasan yang lebih menekankan pada upaya menegakkan kebenaran formal, yaitu kesesuaian dokumen dan laporan keuangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kurang menekankan pada upaya mencari kebenaran materiil (kenyataan sebenarnya), serta praktek pengawasan yang lebih menekankan pada upaya kuratif daripada preventif. Keberadaan BPKP sebagai lembaga internal pemerintah hakikatnya ditujukan pada tugasnya untuk mengendalikan dan mengawasi jalannya manajemen pemerintahan negara secara umum.

Penguatan inspektorat di daerah sangat dibutuhkan demi mendukung terselenggaranya kegiatan pemerintahan yang efisien dan efektif, serta mengeliminasi praktik-praktik yang dapat merugikan keuangan Negara. Internal audit dan sistem pengendalian intern pemerintah adalah pilar bagi terselenggaranya akuntabilitas pemerintah dalam membangun *good governance and clean government*. Penguatan inspektorat sebagai perangkat pengendalian (*control*) yang bertindak sebagai “tangan kanan” serta “mata dan telinga” presiden akan memberikan nilai tambah dan berguna bagi efektivitas penyelenggaraan manajemen pemerintahan melalui pemberian rekomendasi dini dan solusi atas berbagai permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan daerah. Untuk mengatasi kompleksitas dalam melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan BPKP sebagai institusi pengawas internal melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait sebagaimana dikemukakan oleh salah satu sumber informasi di BPKP.

Dalam melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah BPKP berkoordinasi secara teknis dengan inspektorat Jenderal, inspektorat provinsi, inspektorat kabupaten/kota dalam bentuk joint audit, evaluasi LAKIP/LPPD, monitoring DAK dan lain-lain. Koordinasi juga dilakukan dengan kejaksaan dan kepolisian dalam audit atas dugaan penyimpangan yang merugikan negara/daerah.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sesuai dengan tugasnya adalah, instansi pemerintah yang melakukan pengawasan intern di

bidang keuangan dan kegiatan pembangunan. Pengelolaan uang sebagai instrumen pembangunan perlu diawasi dan diyakinkan bahwa telah digunakan untuk sebesar-besarnya kemaslahatan bangsa dan negara. Pengawasan oleh BPKP fokusnya adalah pada pencegahan (preventif) melalui audit, evaluasi dan review atas pengelolaan keuangan negara dan pembinaan sistem pengendalian intern dalam rangka mendukung peningkatan kinerja pemerintah secara berkesinambungan dalam jangka pendek, menengah dan panjang. Analisa kasus korupsi mengungkapkan bahwa korupsi merupakan akibat dari lemahnya suatu sistem manajemen pengelolaan keuangan negara suatu instansi pemerintah. Walau bagaimanapun, guna perwujudan dari peran dan fungsi BPKP sebagai lembaga pengawas internal pemerintah, perlu adanya dukungan penuh dari beragam fungsi pemerintahan. Kepemimpinan yang kuat dan visioner sebagai pengelola perubahan sistem birokrasi pemerintahan, termasuk sistem yang lebih kompherensif menjadi sebuah keniscayaan¹⁷.

Sejak adanya reformasi berbagai peraturan telah disahkan termasuk diantaranya adalah berbagai peraturan perundangan yang terkait dengan pengelolaan keuangan di era otonomi daerah. Pemerintah Indonesia telah mengesahkan sejumlah kebijakan dan peraturan baru berkaitan dengan pengelolaan keuangan pemerintah daerah dengan tujuan untuk memperbaiki sistem yang sudah ada dan akuntabilitas yang lebih besar atas sumber daya publik yang dikelola oleh pemerintah daerah dan propinsi. Hal utama yang menonjol dalam bidang anggaran dan pengelolaan keuangan pemerintah daerah adalah diberlakukannya dua peraturan baru yaitu Peraturan Pemerintah no 24/2005, yang mengatur tentang Standar Akuntansi Pemerintah; dan Permendagri no 13/2006, yang mengatur tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Penerapan peraturan-peraturan tersebut berjalan tidak seragam antar pemerintah daerah; para pejabat dan staf pemerintah daerah kewalahan dan bingung oleh banyaknya inovasi dan peraturan yang ditentukan. Ketidaksinkronan kebijakan yang dikeluarkan oleh departemen dalam negeri dan departemen keuangan untuk mengatur bidang keuangan dan akuntansi cenderung memperumit usaha pemerintah daerah untuk menerapkan tata pemerintahan yang

¹⁷ (<http://ekonomi.kompasiana.com/manajemen/2011>)

baik. Kebanyakan masalah mengemuka berkait dengan penerapan Permendagri no 13/2006, dengan beberapa masalah yang terkait dengan PP no 24/2005. Namun demikian, yang terpenting dalam operasional sehari-hari pemerintah daerah adalah Peraturan Pemerintah no 58/2005 (PP58) tentang pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang merupakan turunan dari UU no 33/2004. Adapun peraturan pelaksanaannya adalah Permendagri 13, dikeluarkan oleh menteri dalam negeri pada tahun 2006, yang mengatur standar baru untuk anggaran berbasis kinerja. Sedangkan untuk peraturan pelaksanaan UU no 17/2003, pada tahun 2005 Menteri Keuangan mengeluarkan PP no 24/ 2005 yang mengatur standar baru akuntansi pemerintahan.¹⁸

Lembaga pemeriksa dan pengawas pengelola keuangan daerah dilakukan oleh suatu lembaga yang berkompeten dalam tugasnya dan profesional. Untuk lembaga pengawas (pengendalian) internal terdiri dari inspektorat jenderal departemen, satuan pengawas intern (SPI) di lingkungan lembaga negara dan BUMN/BUMD, inspektorat provinsi dan inspektorat kabupaten/kota yang bertanggung jawab kepada Gubernur atau Bupati/Walikota. Keberadaan “*auditor*” internal dan *eksternal (BPK) di Indonesia, mengakibatkan ketidakefektivan dalam pelaksanaannya*, di samping itu akan menimbulkan duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan dan pengawasan, bahkan kondisi yang demikian ini akan menimbulkan pengkavlingan wilayah pengawasan dan pemeriksaan sehingga tumpang tindih pelaksanaan kegiatan masing-masing lembaga tidak dapat dihindari. Pemeriksaan yang dilakukan oleh lembaga pemeriksa atas pengelolaan keuangan daerah (APBD) menurut PP Nomor 58 Tahun 2005, UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 32 Tahun 2004, serta PP Nomor 37 Tahun 2005 meliputi pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemeriksaan terhadap kinerja di antara jenis pemeriksaan yang dilakukan lembaga pemeriksa merupakan hal yang paling sulit, apalagi terkait dengan kinerja pada sektor pelayanan publik. Sesuai dengan UU Nomor 15 Tahun 2004, BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan atas laporan keuangan pemerintah pusat/daerah hanya menghasilkan opini atas

¹⁸ Local Government Support Program (LCGSP), 2007, Makalah Lokakarya “Penerapan Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah: Peluang dan Tantangan” yang diadakan di Jakarta h.1

laporan keuangan saja. Hal-hal yang menyangkut penyimpangan akibat ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan hingga menyebabkan kerugian keuangan negara/daerah bukan porsi dari pemeriksaan keuangan, tetapi masuk dalam audit investigasi. Maksud pembentukan audit internal adalah membantu pemerintah untuk meningkatkan pengawasan dan atau pemeriksaan tanggungjawab keuangan negara/daerah secara terpadu efisien dan efektif dalam rangka menertibkan pelaksanaan anggaran dan penyusunan pertanggungjawaban keuangan negara/ daerah. Keberadaan audit internal yang berlapis-lapis dan berjenjang menimbulkan tumpang tindih pemeriksaan baik di antara audit internal sendiri maupun antara audit eksternal. Untuk itulah makan diperlukan adanya sinkronisasi dan koordinasi agar dapat tercipta good governance ¹⁹ Beberapa kasus terkait masalah pengelolaan keuangan di Kabupaten Sidoarjo antara lain adalah raibnya dana kas daerah sebesar Rp. 2,4 miliar yang ditemukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) dari proses hukum yang dilakukan oleh kejaksaan maka telah dijadikan tersangka antara lain Agus yang sekarang di dinas pertanian sebelumnya adalah sebagai pemegang kunci brankas. Agus merupakan pegawai DPPKA jabatan terakhirnya di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah Kasi tata usaha yang berada dibawah Kabid Bendahara Umum Daerah yang salah satu tugasnya adalah memegang kunci brankas yang digunakan untuk menyimpan uang tunai milik Pemkab. Tersangka lainnya adalah salah satu anggota DPRD Nunik, sebelum menjadi anggota DPRD Nunik menjabat sebagai kepala Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan asset (DPPKA) Pemkab Sidoarjo samapai akhir 2006. Nunik disangka melakukan pemijaman uang ke DPPKA; tersangka lainnya adalah Wien Hendrarso yang ketika itu menjabat sebagai Bupati Sidaorjo. Kasus lainnya di Sidaorjo yang cukup membuat masyarakat bertanya-tanya adalah adanya uang dari PDAM yang dipinjam oleh DELTRAS sebgai Club Sepakbola di Sidaorjo. Dari dokumen yang ditemukan jaksa berupa desposisi Direktur Utama PDAM ke bendahara PDAM agar uang tiga milliard dicairkan, desposisi juga dilampiri surat perjanjian utang piutang yang diteken Dirut PDAM dan pihak yang

¹⁹ Nur Basuki Minarno, 2008, Kerugian Negara Yang Disebabkan Perbuatan Melawan Hukum, Dialektika, Vol. 6 No.1 Mei 2008, Universitas Bhayangkara, Surabaya,h.83-86

mewakili Deltras.²⁰ Ada dokumen lain yang terkait dengan surat perjanjian tersebut yaitu surat permohonan utang dari Deltras yang diteken pihak pengurus Deltras dan Ketua DPRD, serta surat lain yang diteken sekda dan bupati saat itu²¹. Menurut salah satu panitia Raperda PDAM, PDAM adalah perusahaan daerah yang beroperasi untuk mengelola air bukan penyedia jasa pinjaman kalau pinjam ka nada BPR Delta Artha, apalagi dalam hal ini yang diberi pinjaman adalah lembaga yang tidak memiliki keterkaitan sama sekali dengan kegiatan PDAM, seharusnya ada pengawasan yang ketat dalam pengelolaan keuangan PDAM²² Ada beberapa kejanggalan dalam kasus PDAM yaitu dalam pasal 5 ayat 1 huruf c disebutkan bahwa dengan persetujuan atau pemberian kuasa dari bupati, direksi bias mengadakan pinjaman dan pengeluaran obligasi. Di perda tersebut jelas disebutkan utang bukan piutang.²³ Pada kasus lainnya Tanah desa dua orang pejabat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo resmi menjadi tersangka terseret kasus korupsi pelepasan tanah kas desa saat menjabat sebagai panitia pelepasan Tanah Kas Desa (TKD) di desa Janti Kecamatan Waru yang bermula pada tahun 1998 ada makelar tanah yang mengajukan pembebasan tanah TKD untuk perumahan, permohonan dikabulkan dengan harga Rp. 210.000,-/meter persegi dengan syarat tidak boleh ada kegiatan sebelum ada tanah pengganti kenyataan tanah dijual untuk proyek jalan tol Waru-Juanda dengan harga rp. 550 ribu rupiah per meter persegi; padahal sesuai dengan surat Keputusan Bupati harga TKD sebesar Rp. 150 ribu /meter persegi; akibatnya negara dirugikan Rp. 2,5 miliar. Kasus lain terkait dengan tanah adalah kasus sewa TKD di Kedung Peluk sebesar Rp. 1,6 miliar untuk penanaman pipa gas. Seorang mantan bakal calon bupati si Sidoarjo jadi tersangka terkait dengan adanya tranfer dari salah satu tersangka yang seorang kades di desa setempat sejumlah Rp. 520 juta rupiah²⁴ Berkaitan penjualan aset daerah, beberapa ketentuan pokok yang harus diketahui antara lain UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, peraturan pelaksanaanya berupa Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang

²⁰ Jawa Pos 14 Mei 2011: 42

²¹ Jawa Pos 21 Mei 2011: 33

²² Jawa Pos 4 Juni 2011: 41

²³ Jawa Pos 3 Juli 2011: 37

Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah jo Permendagri No. 59/2007, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17/2007 tentang Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dasar hukum memindahkan aset barang milik daerah, dalam ketentuan pasal 45 ayat 2 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, terkait pemindahtanganan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah, memang bisa dilakukan, tetapi setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD. Sementara dalam pasal 47 ayat 1 diterangkan, persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud dalam pasal 45 ayat 2 tersebut dilakukan untuk pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan serta pemindahtanganan barang milik daerah, selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp5 miliar, sementara yang di bawah Rp5 miliar cukup dengan persetujuan gubernur/bupati/wali kota. Walaupun di bawah Rp5 miliar dalam ketentuan pasal 66 ayat 2 PP 6/2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang telah diubah PP Nomor 38 Tahun 2008 menyatakan: Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan penjualan atas barang milik daerah diatur dalam peraturan daerah dengan berpedoman pada kebijakan umum pengelolaan barang milik negara/daerah. Dengan demikian, otomatis harus ada perda lebih dahulu yang dibuat bersama DPRD.²⁵

Dari berbagai kasus yang ada di Sidoarjo menunjukkan penyimpangan yang terjadi dilakukan secara bersama-sama dari beberapa pejabat dalam tataran elit ditingkat kabupaten. Penyimpangan seperti ini sama juga dilakukan oleh pejabat-pejabat di daerah lain dengan pola yang sama. Dari BPKP diperoleh informasi bahwa masalah-masalah yang terkait dengan Lemahnya pembinaan dan pengawasan keuangan daerah dikarenakan oleh beberapa hal yaitu: (1) Adanya kepentingan politik kepala daerah.. (2) Kurang adanya keteladanan dari pimpinan (3) Kurangnya Komitmen elit politik terhadap Good Governance

²⁴ Surya, 9 Agustus 2011:6

²⁵ Brierly Napitupulu, <http://radarlampung.co.id/read>

Pertama Adanya kepentingan politik kepala daerah. Untuk mengisi posisi atau jabatan sesuai standar kompetensi, instansi pemerintah harus memiliki mekanisme rekrutmen yang memadai. Prosedur rekrutmen harus dibuat sedemikian rupa untuk meyakini bahwa SDM yang direkrut telah sesuai dengan kompetensi yang memadai dan dipertahankan. Untuk mempertahankan dan meningkatkan kompetensi, pegawai harus mendapatkan orientasi dan pelatihan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, meningkatkan kinerja memperbaiki kapabilitasnya dan memenuhi kebutuhan tuntutan perubahan organisasi. Kebutuhan akan pelatihan dilakukan setelah melalui analisis kebutuhan pelatihan yang didasarkan pada hasil pemetaan kompetensi teknis dan umum yang dimiliki seluruh personil yang ada di instansi pemerintah. Selain itu, terdapat sistem kompetensi yang memadai untuk memotivasi dan mempertahankan pegawai serta insentif dan hadiah diberikan, untuk mendorong pegawai melakukan tugas dengan kemampuan maksimum. Pimpinan harus melakukan evaluasi kinerja yang bermakna, jujur, dan konstruktif, serta umpan balik untuk membantu pegawai memahami hubungan kinerja dan pencapaian sasaran organisasi. Untuk itu, instansi pemerintah harus memiliki sistem manajemen kinerja yang mengatur perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan pelaporan kinerja baik untuk tingkat entitas maupun tingkat individu pejabat/pegawai. Terbatasnya jumlah PNS yang sarjana, terutama untuk bidang bidang teknis penganggaran, akuntansi dan pengelolaan keuangan merupakan tantangan yang berat, terutama dalam menerapkan peraturan yang didasari ide-ide yang kompleks (misalnya, penganggaran berbasis kinerja, akuntansi berbasis akural) demi terciptanya tata pemerintahan yang baik. Kemampuan pemerintah daerah dalam menangani persoalan-persoalan di atas tentu berbeda-beda. Walaupun ada beberapa daerah telah melakukan lompatan besar dengan menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang baik. Kabupaten Kebumen di Jawa Tengah, Kabupaten Parepare dan Kota Takalar Sulawesi Selatan, dan Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Besar di Nanggroe Aceh Darussalam merupakan contoh beberapa pemerintah daerah yang relatif maju dalam meningkatkan transparansi keuangannya. Daerah-daerah tersebut telah

menerapkan pendekatan yang komprehensif dan di saat yang bersamaan mereformasi susunan organisasi dan pengelolaan keuangan serta SDM-nya. Sejauh ini hasil yang diperoleh diantaranya adalah partisipasi masyarakat dalam pembahasan RAPBD, publikasi laporan keuangan termasuk neraca, pengurangan staf administrasi yang cukup besar, dan tersedianya informasi yang cukup lengkap bagi publik. Beberapa daerah lainnya telah menunjukkan kemajuan dalam penerapan praktik-praktik tersebut. Sementara itu, masih banyak juga daerah yang terus berjuang dan berusaha menyelesaikan masalah-masalah yang sama.²⁶ Sesuai peraturan menteri negara pendayagunaan aparatur negara nomor : Per/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman umum reformasi birokrasi; pada butir kegiatan informasi birokrasi penataan sistem manajemen SDM, salah satu kegiatan yang harus dilakukan adalah membangun sistem penilaian kinerja. Output sistem penilaian kinerja berdasarkan kompetensi, transparan dan user friendly. Dengan adanya sistem ini, pimpinan instansi pemerintah akan dapat memberikan evaluasi dan umpan balik kepada pegawai agar lebih dapat memberikan kontribusi bagi pencapaian kinerja organisasi. Terkait dengan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah maka dalam penempatan pegawai di daerah tidak lepas dari kepentingan-kepentingan politik elit politik di daerah sebagaimana di jelaskan oleh BPKP

Kendala-kendala yang dihadapi BPKP dalam meningkatkan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah daerah adalah : (1) Adanya kebijakan kepala daerah terkait dengan mutasi pegawai antar SKPD, yang mengabaikan kompetensi, sehingga sering auditor yang telah mengikuti sertifikasi sebagai auditor dan sudah memahami tentang pengawasan dimutasikan ke SKPD lain sedangkan penggantinya pegawai yang belum memahami tentang pengawasan dan belum memenuhi sebagai auditor.(2) tidak memadainya aparat pengawas intern pemerintah daerah yang memiliki disiplin ilmu akuntansi sehingga tidak memadai untuk melakukan audit/review laporan keuangan pemerintah daerah (3) Tidak adanya data base kompetensi pegawai sehingga dalam penempatannya tidak sesuai dengan prinsip *the right man the right place*.

²⁶Jurnal Otonomi Daerah ,Vol.VII No.2 Juni-Juli 2007

Sumber Daya Manusia mempunyai nilai yang strategis mengingat bahwa berapapun besarnya potensi daerah apabila tidak didukung dengan SDM yang memadai maka daerah tersebut akan tidak bisa mencapai kinerjanya secara optimal. Dengan adanya tuntutan daerah dalam menyusun anggaran dengan basis kinerja akan tetapi apabila tidak didukung oleh SDM yang memadai maka pengelolaan keuangan di daerah akan menjadi tidak optimal. Karena untuk mencapai tingkat kinerja dan akuntabilitas yang baik, instansi pemerintah tergantung pada tiga peran yaitu manusia, proses dan teknologi. Namun demikian, sejalan dengan kerangka SPIP yang menempatkan lingkungan pengendalian sebagai faktor mendasar, manusia atau SDM menjadi faktor yang penting karena manusia memiliki karakter dan kapasitas untuk menjalankan proses dengan menggunakan teknologi yang ada. Manusia merupakan sumber daya organisasi utama; organisasi akan berjalan dengan baik, apabila didukung oleh pegawai yang memiliki kompetensi memadai. Oleh karena itu, kompetensi pegawai harus selalu dikembangkan. Dengan meningkatnya kompetensi pegawai, maka kinerja instansi diharapkan akan meningkat pula. Kebijakan SDM harus mendukung pencapaian visi dan misi pemerintah daerah. Kebijakan tersebut harus selaras dengan nilai, tujuan, sasaran, dan strategi yang telah ditetapkan daerah. Semua kebijakan dan praktik pengelolaan SDM harus dirancang, diterapkan dan nilai oleh standar yang mengukur seberapa baik pegawai telah mendukung sumber daya yang dimiliki daerah untuk mencapai tujuannya. Oleh karena itu, SDM pemerintah merupakan asset pemerintah yang terbesar. Dengan mengacu pada rencana strategis (renstra), instansi pemerintah harus mempunyai strategi manajemen SDM secara keseluruhan dan terpadu, yang meliputi kebijakan SDM, program, dan praktek yang akan menjadi panduan organisasi dalam melakukan pengelolaan SDM. Strategi ini memungkinkan dilakukan identifikasi kebutuhan SDM sekarang dan yang akan datang. Dalam renstra terlihat jelas visi, misi tujuan, dan cara pencapaian tujuan yang dikehendaki instansi pemerintah. Dari cara pencapaian tujuan tersebut akan jelas terlihat kompetensi SDM yang dibutuhkan, guna membantu pelaksanaan strategi instansi pemerintah.²⁷ Dari hasil wawancara di BPKP

²⁷ Modul 4 BPKP, 2009,:14-15

dijelaskan bahwa untuk meningkatkan kompetensi SDM maka BPKP melakukan pembinaan dan pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah melakukan beberapa hal yaitu: (1) sosialisasi peraturan perundangan yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah. (2) Bimbingan teknis dan workshop implementasi penyusunan anggaran, pelaporan satuan kerja dan pelaporan keuangan daerah (3) Pendampingan laporan kinerja dan implementasi system informasi keuangan dan barang/asset daerah serta pengelolaan gaji pegawai (4) Pendampingan persyaratan administrasi untuk menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) (5) Pembinaan penyelenggaraan SPIP bagi pemerintah daerah dan instansi vertikal di daerah (6) Melakukan audit investigasi atas permintaan dari kejaksaan dan atau kepolisian.

Kedua Kurang adanya keteladanan dari pimpinan. Dari berbagai kasus korupsi di daerah di Indonesia justru yang menjadi terdakwa adalah kepala daerah dalam hal ini adalah para bupati ataupun gubernur, hal ini menunjukkan bangsa ini telah mengalami krisis kepemimpinan dimana para pimpinannya yang menjadi pelopor / tokoh sentralnya terkait dengan buruknya pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah. Kasus yang menonjol pada awal reformasi di Sidoarjo adalah kasus korupsi yang melibatkan para anggota DPRD yaitu terkait dengan dengan adanya proyek-proyek fiktif seperti seminar pelatihan, program bantuan operasional dan kegiatan amal. Kasus muncul setelah auditor dari kantor kejaksaan setempat menemukan penyimpangan keuangan dalam anggaran. Laporan ini menemukan markup minimal Rp 20 miliar dana yang dialokasikan untuk mendukung kegiatan operasional dewan Sidoarjo itu. Dari kelompok reformasi penegak, berpendapat bahwa tidak mungkin dari sudut pandang hukum bahwa Rp 20 miliar bisa dicairkan tanpa persetujuan resmi dari bupati; sehingga bupati juga harus bertanggung jawab juga untuk kasus korupsi. Kasus lain yang melibatkan elit politik di daerah misalnya terjadi di Sumatra Barat, hampir semua anggota dewan Sumatera Barat dipenjarakan karena peran mereka dalam kasus korupsi kolektif.²⁸ Kasus ini

²⁸ The Jakarta Post, 2004, <http://translate>

menunjukkan bahwa pada tingkat elit pejabat justru tidak bisa menunjukkan sebagai tokoh panutan yang baik terkait dengan pengelolaan keuangan daerah. Kasus korupsi yang menimpa kas daerah sangat “vulgar” ; karena apabila dilihat dari pengalaman tersangka korupsi sebelum menjadi bupati adalah pegawai di Pemkab. Sidoarjo yang sebenarnya sudah cukup pengalaman terkait dengan bagaimana seharusnya mejanlankan roda pemerintahan khususnya terkait dengan pengelolaan keuangan. Seorang bupati tidak mungkin tidak tahu resiko yang harus dihadapi ketika terjadi pengambilan uang kas tanpa jelas peruntukannya; akan tetapi hal ini tetap dilakukan. Begitu juga Uang dari PDAM untuk Deltas, merupakan bukti yang menunjukkan sebaik apapun sistem yang ada akan tetapi apabila para pelaksana tidak memperhatikan peraturan yang ada maka yang terjadi adalah tidak efektif dan efisiennya bahkan yang terjadi di Sidoarjo adalah tindak pidana. Contoh kasus tersebut dan kasus lainnya di Sidoarjo maupun di daerah lainnya menunjukkan peran elit politik di legislative maupun di eksekutif terkait dengan buruknya pengelolaan keuangan daerah. Reformasi politik yang diikuti dengan adanya reformasi hukum yang ditandai dengan banyaknya aturan perundangan yang disyahkan juga berdampak negative dalam peneglolaan keuangan daerah karena kesiapan para pelaku politik yang masih terbawa oleh budaya politik jaman orde baru dimana pajabat masih berorientasi pada kekuasaan yang tidak mau dibatasi oleh aturan-aturan baru yang diharapkan dapat mendorong terciptanya negara demokratis yang mampu memberikan pelayanan public yang transparan, akuntabel dan professional.

Reformasi politik sampai saat ini masih menghasilkan elit politik menggunakan kekuasaan dan kewenangannya untuk kepentingan dirinya atau kelompoknya. Perilaku ini sudah jamak menjadi menjadikan kekuasana sebagai alat tawar menawar dalam penyusunan anggaran di daerah sehingga APBD praktis tidak tersisa lagi untuk membaiaya kepentingan public. Tidak ada lagi rasa malu para elit (DPDRD) politik mengulur-ulur APBD apabila permintaan fasilitas untuk dirinya tidak dianggarkan oleh eksekutif, bahkan tidak peduli lagi apabila APBD mengalami difisit. Begitu juga anggaran untuk eksekutif sering

mengundang pertanyaan public karena tidak rasional²⁹ Elit politik tidak lagi peduli pada pelayanan public yang begitu mendasar, tidak lagi memikirkan kebutuhan dasar dari masyarakat miskin sebagaimana dalam sebuah berita di media masa dengan judul Kunker Dewan dijatah Rp. 34 Milliar , tapi Gizi buruk hanya Rp. 5 miliar. Jatah kunker tersebut hanya untuk anggota dewan yang pertahunnya mendapatkan jatah Rp. 680 juta sedangkan anggaran gizi buruk untuk 2000 penderita gizi buruk yang tersebar dalam 2.800. pos yandu.³⁰ Budaya politik merupakan pola perilaku suatu masyarakat dalam kehidupan benegara, penyelenggaraan administrasi negara, politik pemerintahan, hukum, adat istiadat, dan norma kebiasaan yang dihayati oleh seluruh anggota masyarakat setiap harinya. Budaya politik juga dapat di artikan sebagai suatu sistem nilai bersama suatu masyarakat yang memiliki kesadaran untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan kolektif dan penentuan kebijakan publik untuk masyarakat seluruhnya. Budaya politik Indonesia yang bersifat Parokial-kaula di satu pihak dan budaya politik partisipan di lain pihak, di satu segi masa masih ketinggalan dalam mempergunakan hak dan dalam memikul tanggung jawab politiknya. Sikap ikatan primordial yang masih kuat berakar, yang di kenal melalui indikatornya berupa sentimen kedaerahan, kesukaan, keagamaan, perbedaan pendekatan terhadap keagamaan tertentu; puritanisme dan non puritanisme dan lain-lain, kecendrungan budaya politik Indonesia yang masih mengukuh sikap paternalisme dan sifat patrimonial; sebagai indikatornya dapat di sebutkan antara lain bapakisme, sikap asal bapak senang. Budaya politik yang berkembang di Indonesia.³¹) Budaya politik yang demikian seorang pemimpin menjadi tokoh sentral yang strategis dalam upaya peningkatan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Apabila pemimpin tersebut mau melakukan pengelolaan keuangan sesuai dengan tata prosedur dan hukum yang ada maka keberhasilan pengelolaan keuangan secara efektif dan efisien akan sangat tinggi begitu sebaliknya. Mengingat sangat pentingnya pengawasan terhadap keuangan negara, maka baik pengawasan intern maupun pengawasan ekstern perlu ditingkatkan secara terus menerus.

²⁹ Jawa Pos , 11/12/10:45

³⁰ Jawa Pos , 10 September 2011:34

³¹ (http://id.wikipedia.org/wiki/Budaya_politik#)

Meskipun telah banyak peraturan (regulasi) yang mengatur tentang korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), namun tanpa *political will* dari Pemerintah untuk secara sungguh-sungguh memberantas praktek KKN, hal tersebut tidak ada artinya. Sistem pengelolaan keuangan negara perlu disempurnakan dan ditertibkan, antara lain mencakup sistem administrasi pembukuan yang masih mengandung kelemahan. Aparat / lembaga pengawasan yang ada, baik lembaga pengawasan intern dan ekstern perlu lebih diberdayakan sehingga tidak sekedar sebagai pelengkap saja. Selain itu yang tidak kalah penting adalah peningkatan moral / akhlaq para penyelenggara negara, melalui peningkatan iman dan taqwa yang sesungguhnya. Dalam hal ini rakyat membutuhkan *keteladanan* dari pejabat negara, yaitu satunya” kata dan perbuatan” alias tidak munafiq. Adanya berbagai upaya tersebut, diharapkan kebocoran atau penyelewengan keuangan negara yang diakibatkan oleh korupsi, manipulasi dan tindak penyelewengan lainnya dapat dicegah atau dihindari. Akhirnya semoga tekad Pemerintah untuk mewujudkan aparatur yang bersih dan berwibawa dapat diupayakan terwujud dan bukan semata-mata sebagai slogan saja.³² *Ketiga* Kurangnya Komitmen elit politik terhadap Good Governance Dalam rangka mewujudkan birokrasi pemerintahan yang baik, terdapat langkah-langkah strategis yang perlu dilakukan mencakup; (1) meningkatkan kesadaran akan sikap para aparatur- aparatur negara. (2) mereformasi birokrasi. (3), melakukan manajemen pemerintahan yang baik. (4) melaksanakan akuntabilitas. (5) meningkatkan kemampuan pemimpin. (6) meningkatkan profesionalisme. (7) meningkatkan kinerja. (8), meningkatkan pelayanan. (9), melaksanakan budaya kerja. (10) meningkatkan peran masyarakat. (11) ,mengefektifkan anggaran. (12) melaksanakan desentralisasi.³³

Untuk mewujudkan birokrasi yang baik dan melakukan langkah-langkah strategis tersebut diperlukan adanya komitmen pimpinan; akan tetapi komitmen tersebut tidak dapat terwujud karena komitmen yang rendah disertai dengan adanya pengetahuan administrasi dan manajemen pemerintahan yang rendah sehingga para elit politik terjebak pada perilaku yang menyimpang dan

³² Muh. Arief Effendi <http://muhariefeffendi>.

³³ <http://ekonomi.kompasiana.com/manajemen/2011>

kewenangan yang dimilikinya digunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya sehingga kepentingan public diabaikan, sebagaimana dikemukakan oleh seorang nara sumber dari kepolisian :

Pada masa reformasi sebagian besar kepala daerah dilatarbelakangi para pejabat tertinggi yang berasal dari para tokoh masyarakat yang sebelumnya tidak pernah bersentuhan secara langsung memimpin suatu birokrasi; sehingga ketika menjadi kepala daerah secara psikologis, politis maupun tidak siap menjalankan roda pemerintahan yang dituntut untuk selalu sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Para tokoh yang dipilih oleh masyarakat karena hanya dikenal akan tetapi tidak mempunyai kemampuan manajemen, hukum, politik yang memadai terjebak pada logika birokrasi yang tidak sama dengan logika kehidupan atau profesi sebelumnya sehingga mudah tergoda dan tergelincir dalam masalah-masalah hukum, karena terdorong oleh kepentingan pribadi atau kelompoknya.

Untuk mewujudkan administrasi publik yang baik dan tidak menimbulkan penyimpangan atau bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan, keputusan tidak bisa hanya diserahkan kepada pejabat publik yang berhak menentukan keputusan, tanpa adanya control dan pengawasan. Pengawasan harus dilakukan dan menjadi bagian penting dalam setiap pengambilan keputusan. Baik pengawasan yang dilakukan secara internal , maupun pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang memiliki wewenang pengawasan, maupun oleh masyarakat umum. Pengawasan harus dipahami bukanlah untuk membatasi kewenangan atau untuk mencari-cari kesalahan. Pemegang keputusan juga harus menyadari, selain memiliki kewenangan bebas (discretioner power), tapi juga berhadapan dengan pembatasan dan kendala (constraint). Inpers nomor 15 tahun 1983 mengatur : Pengawasan terdiri dari pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Unsur-unsur pengawasan tersebut merupakan lapisan-lapisan pengawasan yang saling berhubungan.

Di dalam konsep governance pengelolaan pemerintahan tidak hanya dilaksanakan oleh organ pemerintah saja, sector swasta dan masyarakat umum. Pelibatan sector swasta dan masyarakat umum , tidak hanya sebatas ikut serta dalam pengelolaan sumber daya negara, baik ekonomi dan social, tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan juga berperan dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya negara yang dilakukan oleh

pemerintah.³⁴ Dari pendapat adang tersebut menunjukkan bahwa untuk mendorong terciptanya komitmen para elit politik diperlukan adanya control atau pengawasan bukan hanya pengawasan melekat dan pengawasan fungsional saja melainkan diperlukan adanya pengawasan langsung dari berbagai unsur di masyarakat, baik masyarakat yang berkepentingan langsung terhadap pelayanan public, pengawasan masyarakat melalui tokoh masyarakat, LSM ataupun institusi lain yang consent terhadap terwujudnya *Good Governance*.

Tiga hal yang menjadi masalah utama dalam pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah tersebut diperparah dengan adanya kompleksitas sistem dan tumpang tindihnya peraturan perundangan. Kompleksitas sistem telah menjadikan aparat / birokrasi di tingkat daerah menjadi serba tanggung atau bingung dalam mengimplemntasikan peraturan perundangan yang ada. Banyaknya aturan perudangan membuat para pelaksana di daerah kebingungan dalam memahami maupun menerpakan aturan yang ada bahkan membuat bimbang mengingat Kompelsitas system berakibat pula pada kompleksitas kewenangan sehingga jsutru berakibat pada kurang adanya pengoptimalan kewenangan untuk kepentingan public³⁵. Di era Reformasi, upaya mencari format ideal dalam kerangka hubungan pusat-daerah menemukan momentumnya dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Namun, kelahiran UU yang terkesan sangat mendadak waktu itu-ditambah dengan unsur politis dimana penguasa saat itu ingin merebut hati masyarakat, ternyata dalam perjalanannya melahirkan segudang persoalan yang kompleks. Ibarat sebuah kendaraan yang melaju dengan kecepatan tinggi, rem diinjak begitu mendadak. Akibatnya kita semua menjadi terengah-engah. Negara yang semula berjalan di atas lini sentralisme dan uniformisme dengan kecepatan sangat tinggi, tiba-tiba harus mengurangi kecepatannya secara mendadak. Sehingga di sinilah desentralisasi politik telah membalik seluruh arah logika kekuasaan secara sangat cepat dan

³⁴ Adang Oktori, 2011, *Good Governance dan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi*, Makalah Sosialisasi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Dalam Rangka Feformasi Birokrasi, Pemerintah Daerah Kabupaten Malang, h.14

³⁵ www.uns.ac.id/downperaturan.

mengurangi kekuasaan pusat secara sangat signifikan. Konsekuensi dari kondisi semacam ini adalah lahirnya kompleksitas persoalan yang luar biasa dalam spektrum yang sangat luas dalam kerangka hubungan pusat-daerah di Indonesia. Berbagai persoalan yang muncul tersebut di antaranya. *Pertama*; di locus manakah seharusnya kekuasaan berada: di pusat atau di daerah? Pertanyaan mendasar semacam ini dapat mengantar kita pada pemahaman tentang format ketatanegaraan seperti apa yang ideal bagi Indonesia; apakah sistem federal atau tetap bertahan dengan sistem unitarian. *Kedua*, kompleksitas persoalan otonomi daerah yang terkait dengan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini, pada tingkatan daerah biasanya masih terdapat persoalan dalam hal akuntabilitas dan responsibilitas dalam pengelolaan keuangan. Di sini, Otonomi Daerah dan desentralisasi malah kerap kali disebut sebagai desentralisasi korupsi akibat berpindahny locus penyelewengan kekuasaan dari pusat ke daerah. Hal ini diperparah dengan adanya fenomena membeli uang oleh pejabat daerah: mengalokasikan sejumlah dana untuk melobi pusat agar uang untuk daerah bisa lebih banyak, dengan memanipulasi data kondisi daerah. *Ketiga*, terjadinya desentralisasi semu akibat logika kepartaian yang masih sangat sentralistis. Maka tak mengherankan jika pejabat politik di daerah lebih tunduk pada komando DPP ketimbang pada kepentingan masyarakat dan daerahnya. Salah satu keruwetan penataan politik lokal dalam otonomi daerah adalah adanya regulasi politik, seperti UU tentang kepartaian, yang belum mampu menciptakan mekanisme rekrutmen politik yang mampu melahirkan aktor yang memiliki kemampuan mengelola kekuasaan pemerintahan pada level lokal secara baik dan bertanggungjawab. Segenap problematika politik lokal seperti di atas tak urung telah mencoreng wajah desentralisasi, ditambah lagi dengan menguatnya daerahisme yang ditunjukkan dengan banyak kasus yang meletakkan isu putra daerah sebagai indikator dalam interaksi politik di tingkat lokal. Sebuah indikator yang sekali lagi mempertegas rapuhnya bangunan nasionalisme yang kita miliki karena otonomi daerah di Indonesia senantiasa bermasalah karena dicoba ditegakkan di atas kerancuan sistemik dalam format ketata-negaraan Indonesia.³⁶ Ketidakkonsistenan dan kebingungan akibat dari

³⁶ Abdul Gaffar Karim, http://nu.or.id/page/id/dinamic_detil/

kondisi legal yang kompleks terlihat jelas terutama yang berhubungan dengan: (a) otoritas terkait dan tanggungjawab pemerintah pusat dan daerah; (b) kewenangan yang didelegasikan dan fungsi-fungsi yang disediakan departemen dalam negeri, bappenas dan departemen keuangan; dan (c) kewenangan untuk menyusun standar akuntansi dan pelaporan bersama bagi semua tingkat pemerintahan, termasuk instrumen-instrumen yang terkait dengan penyusunan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah (SIKD). Konflik yang mendasar terjadi dalam UU no 33/2004 berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Di satu pihak departemen dalam negeri menetapkan bagaimana dana pemerintah daerah akan digunakan untuk membiayai fungsi-fungsi wajibnya, di pihak lain Departemen keuangan-lah yang menetapkan bagaimana dana diperoleh untuk membiayai belanja-belanja tersebut. Dengan adanya rancangan beragam peraturan yang berdampak pada pemerintah daerah yang disusun oleh berbagai departemen yang berbeda (Departemen Dalam Negeri dan Keuangan), definisi yang jelas mengenai peran dan fungsi tingkat pemerintahan yang berbeda belum juga ditetapkan, sementara koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah propinsi cenderung lemah (misal: UU sektoral yang bertolak belakang, kewenangan atas pelayanan publik dan peraturan pengelolaan keuangan). Peraturan yang secara jelas menjabarkan tanggungjawab belanja juga belum dikeluarkan. Selain itu, beberapa peraturan baru dikeluarkan sebelum pemerintah daerah sempat menerapkan peraturan sebelumnya dengan baik. Misalnya, PP no 58/2005 yang menggantikan PP no 105/2000. Peraturan pelaksanaan dari PP no105/2000 adalah KepMendagri no 29/ 2002. Sebagian pemerintah daerah masih menerapkan KepMendagri no 29/2002 ketika Permendagri no 13/2006, peraturan pelaksana dari PP no 58/2005, dikeluarkan. Hal ini menciptakan kebingungan tidak saja dikalangan pemerintah daerah tapi juga bagi Badan Pemeriksa Keuangan karena peraturan yang berkaitan dengan audit (pemeriksaan keuangan) belum diubah sesuai dengan PP- no 58/2005. Sementara pemerintah daerah yang telah menerapkan Permendagri no 13/2006 beranggapan bahwa peraturan ini jauh lebih rumit dari KepMendagri no 29/2002. Penerbitan PP no 24/2005 dan Permendagri no

13/2006 adalah contoh tepat kurangnya koordinasi antara departemen keuangan dan departemen dalam negeri yang menimbulkan tantangan tidak hanya bagi pemerintah daerah namun juga bagi pemerintah pusat. Peraturan yang dikeluarkan masing-masing departemen di atas mensyaratkan pelaporan informasi yang sama namun dalam format yang berbeda dan basis akuntansi yang berbeda. Bahkan kode rekening yang harus digunakan oleh pemerintah daerah juga berbeda. Permendagri no 13/2006 mewajibkan pelaporan di tingkat program dan kegiatan, sementara PP no 24/2005 mewajibkan pelaporan pada tingkat organisasi. Perbedaan juga pada perlakuan beberapa transaksi tertentu. Contoh, investasi jangka pendek dibawah Permendagri no 13/2006 diperlakukan sebagai transaksi anggaran, sementara dibawah PP no 24/2005 diperlakukan sebagai transaksi neraca. Perbedaan perlakuan ini menciptakan beban perubahan yang harus dilakukan pejabat pemerintah daerah dalam menyusun laporan-laporan yang sesuai dengan peraturan departemen dalam negeri dan departemen keuangan³⁷.

³⁷ Op.cit. LGSP,2007:..3

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

6.1. Simpulan

1. Pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua yaitu pengawasan dan pembinaan internal yang dilakukan oleh BPKP, pengawasan dan pembinaan eksternal yang dilakukan oleh BPK dan DPRD. BPKP sudah jauh berubah, fungsi pengawasan yang dijalankan sebelum reformasi lebih banyak melakukan fungsi audit, namun seiring perjalanan waktu sejak masa reformasi tersebut peran baru BPKP adalah lebih banyak (80%) melakukan peran pembinaan terhadap pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota, BUMN/D dalam mengelola manajemen pemerintahan atau perusahaan. Saat ini BPKP telah banyak membantu pemerintah daerah maupun BUMN/D dalam menyusun laporan keuangan atau pertanggungjawaban keuangan. Tentunya akan lebih baik lagi bila BPKP dalam menjalankan fungsi pembinaannya dapat terlibat sejak kegiatan itu dimulai atau dari penyusunan perencanaan, agar terhindar dari salah saji penganggaran dalam neraca / laporan keuangan adalah mengawasi semua Lembaga Negara BPKP lebih berorientasi pada pengawasan sebagai langkah pembinaan manajemen, administarai keuangan, ataupun sistem informasi pelaporan keuangan. BPKP lebih banyak berperan sebagai Fungsi Pembinaan sebagai Auditor Presiden dalam mengelola manajemen pemerintahan RI, BPK memiliki tugas dan wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, serta BUMD, BPK menjalankan fungsi Pengawasan Eksternal. BPK menjalankan fungsi pengawasan yang sifatnya *post-audit*. Oleh karena itu diperlukan sinergi yang kuat antara BPK sebagai auditor eksternal pemerintah dengan BPKP sebagai Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP). Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), BPKP bertugas memperkuat dan menunjang efektivitas penyelenggaraan SPIP. Untuk DPRD merupakan lembaga sebagai pengawas eksternal berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh eksekutif yang tercermin dalam

APBD.

2.Sistem Pengawasan Dan Pembinaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Keberadaan audit internal yang berlapis-lapis dan berjenjang menimbulkan tumpang tindih pemeriksaan baik diantara audit internal sendiri maupun antara antara audit internal dengan BPK. Hal tersebut terjadi karena beberapa faktor antara lain : (1) Audit internal dan BPK memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara/daerah atas kegiatan instansi (auditan) dengan sasaran dan atau ruang lingkup pemeriksaan yang relatif sama; (2) koordinasi antara antara audit internal dan BPK relatif sulit dilakukan dan walaupun dilakukan koordinasi untuk menghindari tumpang tindih, akan membatasi pelaksanaan pemeriksaan masing-masing; (3) hasil pemeriksaan audit internal tidak dapat saling dimanfaatkan baik oleh masing-masing audit internal, maupun oleh BPK hingga saat ini, sistem perbendaharaan negara belum terkonsolidasi, sistem akuntansi umum belum selaras dengan sistem akuntansi instansi dan administrasi asset maupun hutang negara belum tertata dengan baik, teknologi informasi masih belum terpadu sedangkan sumber daya manusia masih kurang dan sistem pengendalian internal belum berfungsi secara optimal. Kemampuan daerah yang sangat terbatas untuk membangun kelembagaannya agar dapat menggunakan kekuasaan dan dananya yang semakin besar dalam rangka otonomi daerah bagi pembangunan daerahnya sendiri.

3.Hambatan Dalam Pengawasan dan Pembinaan Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah dikarenakan tiga hal utama yaitu

Secara mikro ada tiga hal utama yang menghambat dalam pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah yaitu: Belum Sinerginya pengawasan dan pembinaan, lemahnya pengawasan kebijakan. (1) Sinergisitas Pengawasam dan Pembinaan. Belum adanya sinergisitas diantara lembaga yang ada baik itu pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, pengawasan yang dilakukan oleh BPK maupun oleh BPKP mengakibatkan tidak efektif dan efisiennya pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah sehingga dalam pengelolaan keuangan daerah kurang memenuhi prinsip dan azas pengelolaan keuangan daerah. Tidak adanya sinergisitas juga berakibat pula pada lemahnya penegakan hukum bila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah. (2) Lemahnya Pengawasan Internal. Dalam pengawasan internal Badan Pengawas Daerah

(Bawasda) mempunyai peranan yang sangat penting, karena Bawasda ini dibentuk untuk melakukan pengawasan (pengendalian) internal dalam pengelolaan keuangan daerah. Namun dalam prakteknya, Itjen atau Bawasda tidak lagi sebagai pengawas (pengendali) internal pengelolaan keuangan daerah melainkan lebih tertarik sebagai auditor (pemeriksa). Itjen maupun Bawasda dalam melakukan pemeriksaan atas penggunaan uang negara jika dianggap perlu, tetapi bukan merupakan tugas utama sebagai auditor. Lemahnya pengawasan internal dikarenakan kurang adanya SDM yang memadai baik secara kualitas maupun kuantitas. (3) Lemahnya .Pengawasan Kebijakan. Pengawasan kebijakan yang seharusnya dilakukan oleh DPRD sebagai wujud wakil rakyat tidak efektif. Dalam hal ini DPRD melakukan pengawasan yang berkaitan dengan pencapaian sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Pada saat berlakunya PP Nomor 105 Tahun 2000 pengawasan yang dilakukan oleh DPRD lebih bersifat internal dalam pemerintahan daerah. Hal ini mengandung kelemahan karena kemungkinan adanya kolusi antara DPRD dengan Kepala Daerah. Hal ini bisa dicermati dari apa yang terjadi di banyak daerah selama ini. Pertimbangan politis atas kepentingan pihak-pihak yang terkait di lembaga legislatif dan eksekutif lebih saling mengamankan kepentingan masing-masing pihak dibandingkan substansi pengawasan.

Secara makro maka kurang efektifitasnya pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah dikarenakan empat hal yaitu: (1) Adanya kepentingan politik kepala daerah. Karena kepentingan politik mengakibatkan dalam penempatan pegawai lebih mengutamakan tim sukses dari pada kompetensi pegawai. Sumber Daya Manusia mempunyai nilai yang strategis mengingat bahwa berapapun besarnya potensi daerah apabila tidak didukung dengan SDM yang memadai maka daerah tersebut akan tidak bisa mencapai kinerjanya secara optimal. Kebijakan SDM harus mendukung pencapaian visi dan misi pemerintah daerah. Kebijakan tersebut harus selaras dengan nilai, tujuan, sasaran, dan strategi yang telah ditetapkan daerah. Semua kebijakan dan praktik pengelolaan SDM harus dirancang, diterapkan dan nilai oleh standar yang mengukur seberapa baik pegawai telah mendukung sumber daya yang dimiliki daerah untuk mencapai tujuannya. (2) Kurang adanya keteladanan dari pimpinan. Meskipun telah banyak peraturan (regulasi) yang mengatur tentang korupsi, kolusi dan nepotisme namun tanpa adanya keteladanan dari para elit politik untuk dapat secara efektif dan efisien dalam

pengelolaan keuangan daerah maka yang terjadi adalah pemborosan dan penyimpangan. Keladanan dari pejabat negara, dapat memberikan dorongan pada pegawai di tingkat bawah untuk berupaya ikut serta dalam mencegah terjadinya ebocoran atau penyelewengan keuangan Negara, serta APBD yang tidak pro kepentingan publik (3) Kurangnya Komitmen elit politik terhadap *Good Governance*. Untuk mewujudkan birokrasi yang baik dan melakukan langkah-langkah strategis tersebut diperlukan adanya komitmen pimpinan. Untuk meningkatkan komitmen elit politik diperlukan adanya control dari masyarakat karena tanpa adanya tekanan dari masyarakat perubahan kearah terwujudnya *Good Governance* akan sulit terwujud. (4) Kompleksitas sistem pembinaan dan pengawasan. Aparat / birokrasi di tingkat daerah menjadi serba tanggung atau bingung dalam mengimplemntasikan peraturan perundangan yang ada. Banyaknya aturan perudangan membuat para pelaksana di daerah kebingungan dalam memahami maupun menerpakan aturan yang ada bahkan membuat bimbang mengingat Kompleksitas system berakibat pula pada kompleksitas kewenangan sehingga jsutru berakibat pada kurang adanya pengoptimalan kewenangan untuk kepentingan public. Kompleksitas system juga berdampak pada saling lempar dan *ewuh pakewuh* di antara para pelaksana yang berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

6.2. Saran

1. Untuk meningkatkan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan sinkronisasi program baik bagi pengawas eksternal (BPK), pengawas internal (BPKP) maupun pengawas kebijakan (DPRD) dalam bentuk visi dan misi yang dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Perlu adanya target-target utama yang sifatnya strategis bagi masing-masing lembaga sesuai dengan kewenangannya untuk melakukan pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah secara optimal dan sistematis , serta berkesinambungan sehingga diharapkan secara manajemen, kelembagaan dapat meningkatkan efektifitas dan efisensi pengelolaan kewaangan daerah.
2. Agar dalam melakukan Pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah dapat mendukung terciptanya *Good governance* maka perlu dilakukan: (1) Koordinasi antara penyelenggara Negara baik pusat maupun

daerah (DPRD, BPK, BPKB maupun PemKab/Kot) berkaitan dengan peningkatan pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah (2) . Untuk meningkatkan pengawasan internal maka perlu ditingkatkan kualitas maupun kuantitas SDM di setiap dinas yang ada di Pemkab./PemKot. Karena masalah pengawasan dan pembinaan pengelolaan keuangan daerah tidak bisa hanya diserahkan pada Inspektorat. Perlunya disiapkan SDM yang benar-benar mampu membidangi pengelolaan keuangan daerah baik secara administrasi (akuntansi), maupun secara normatif atau hukum, sehingga kompetensi dalam melakukan audit (inspektorat) dan penyusunan laporan keuangan pemda (dinas pengelola keuangan) dapat memadai; terutama dalam tataran taktis dan teknis untuk mendukung tercapainya pengelolaan keuangan daerah yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel (3) Untuk meningkatkan peran DPDR terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah maka dalam pengusulan RAPBD sampai diputuskannya menjadi APBD harus lebih transparan dan terbuka untuk umum.

3. Agar sistem pembinaan dan pengawasan dapat diimpelentasikan dengan efektif dan efisien maka diperlukan adanya komitmen dan goodwill semua pihak serta keteladanan elit politik baik di legislatife, eksekutif maupun yudikatif. Untuk itu d iperlukan adanya control dari masyarakat agar dapat terus mendorong terciptanya transparansi dan akuntabilitas pubik dalam pelayanan public.

DAFTAR PUSTAKA

- Afdol, 2008, Pengembangan Teori Implementasi Hukum waris Islam Di Indoensia, *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, Unair, Surabaya
- Arief, *Pembaruan Tata Kelola Keuangan Daerah*, <http://ariefh.wordpress.com/2008/03/12/pembaruan-tata-kelola-keuangan-daerah/> dikutip 11/3/2009
- Boediono, 2002, Kebijakan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Azas Desentralisasi Fiskal, *Artikel* disampaikan pada Rapat Koordinasi Pendayagunaan Aparatur Negara Tingkat Nasional
- BPKP, 2009, Modul 4 BPKP, Kegiatan Pengendalian , Diklat Sistem Pengendalian Intern Pemerintah/SPIP
- Dwirandra, ,a.a.n.b. *Efektivitas Dan Kemandirian Keuangan Daerah Otonom Kabupaten/Kota Di Propinsi Bali Tahun 2002 – 2006* , jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi, Universitas Udayana
- Hadjon P.M., 2008, Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi atas Tindak Pemerintahan, *Artikel* Pelatihan Deteksi Dini Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Unair Surabaya 11-12 Desember.
- , dan Tatiek Sri Djatmiati, , 2005 *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- , . Menulis *Laporan Penelitian Hukum*, 2006, Unair, Surabaya, 1999, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta,
- , ., 1997; Pengkajian Ilmu Hukum, Paper Pelatihan Metode Hukum Normatif, Unair, Surabaya,
- Local Government Support Program (LCGSP), 2007, Makalah Lokakarya ,Penerapan Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah: Peluang dan Tantangan” yang diadakan di Jakarta
- Jurnal Otonomi Daerah , 2007, Vol.VII No.2 Juni-Juli
- Manan,B,2000,1Sep,GoodGovernance,http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi14/14berita_2.html
- Mardiasmo, 2002 *Otonomi dan manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI Yogyakarta,

- Marjana Dede, Caroline Paskarina, :2008, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Minarno, N,Basuki, 2006, Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi, Disertasi PPS UNAIR Sby.
- Minarno ,Nur Basuki, 2008, Kerugian Negara Yang Disebabkan Perbuatan Melawan Hukum , *Dialektika*, Vol.6.No.1 Mei 2008, Universitas Bhayangkara Surabaya
- Nasution, A , Peningkatan Transparansi Dan Akuntabilitas Keuangan Negara periode 2004-2009, 2009, h. 6-15)
- Nuryanto, Hemat Dwi, 27 November, 2007 *Pikiran Rakyat*, <http://hdn.zamrudtechnology.com/2007/11/27/kinerja-pengelolaan-keuangan-daerah/> dikutip 11/3/2009
- Oktori, Adang 2011, Good Governance dan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi, Makalah Sosialisasi Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Dalam Rangka Feformasi Birokrasi, Pemerintah Daerah Kabupaten Malang
- Rasyid,T,A 2001, Pengembangan Sumber Daya Manusia sebagai Implementasi UU No.22 dan 25 Tahun 1999 di Daerah, *Jurnal Amrta Vol. 4, No. 2.*
- Soekarwo, 2005, Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance. AUP Sby.
- Subarno, H,2008, , Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Sinar Grafika Jakrta:
- Sujatmoko, E, 2005,, Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal, *Jurnal Yuridika Vol.20, No.1.*
- Susantohttp://www.jakartaconsulting.com/extra_corner_archive05.shtml
- Terry H, 2002, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co, Sidney
- Yusriadi, <http://caleg-riau.com> powered by joomla! Generated: 11 march, 2009, 14:37, mengawal anggaran daerah, updated friday, 16 january 2009, dikutip 11 Maret 2009
- UU Nomor 17 Tahun 2003 (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47) tentang Keuangan Negara.

UU Nomor 1 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 5)
tentang Perbendaharaan Negara.

UU Nomor 15 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 66)
tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban
Keuangan Negara.

UU Nomor 17 Tahun 2003 (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47)
tentang Keuangan Negara.

UU Nomor 1 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 5)
tentang Perbendaharaan Negara.

UU Nomor 32 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor
125) tentang Pemerintah Daerah.

PP Nomor 58 Tahun 2005 (Lembaran Negara RI Tahun 2005 Nomor
140) tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

S.E. Mendagri RI Nomor 903/2429/SJ/2005 perihal Pedoman
Penyusunan APBD Tahun 2006 dan Pertanggungjawaban
Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2005.

Lampiran Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor :
63/Kep/M.Pan/7/2003 Tanggal: 10 Juli 2003 Pedoman Umum
Penyelenggaraan Pelayanan Publik

<http://kepriprov.go.id>, Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah Masih
Dihadapi Beberapa Kesulitan, Sumber : Jurnal Otonomi Daerah
Vol. VII No.2 Juni-Juli 2007, dikutip 11/3/2009

[http://www.ti.or.id/news/8/tahun/2007/bulan/05/tanggal/04/id/963/Pengelo
laan Keuangan Daerah Buruk](http://www.ti.or.id/news/8/tahun/2007/bulan/05/tanggal/04/id/963/Pengelolaan%20Keuangan%20Daerah%20Buruk) Kategori: Berita , dikutip
11/3/2009

<http://banjarkab.go.id> ,Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Baik
Merupakan Instrument, dikutip 11/3/2009

<http://ekonomi.kompasiana.com/manajemen/2011>

<http://translate.google.co.id/translate?hl=id&langpair=en> The Jakarta Post,
004

http://id.wikipedia.org/wiki/Budaya_politik#

www.uns.ac.id/downperaturan.

http://nu.or.id/page/id/dinamic_detil/ Abdul Gaffar Karim,

<http://ekonomi.kompasiana.com/manajemen/2011>)

<http://muharieffendi.wordpress.com/2007/11/08/mekanisme-pengawasan-keuangan-negara/> Dikutip 12 /8/2011Muh. Arief Effendi

<http://radarlampung.co.id/read>) Brierly Napitupulu,

Koran

Jawa Pos 14 Mei2011: 42

Jawa Pos 21 Mei2011: 33

Jawa Pos 4 Juni 2011: 41

Jawa Pos 3 Juli 2011: 37

Surya, 9 Agustus 2011:6

Jawa Pos , 11/12/10:45

Jawa Pos , 10 September 2011:34

V. BIODATA PENELITI

CURRICULUM VITAE

Ketua

Nama	Rr. Herini Siti Aisyah, SH, MH
Tempat/Tgl. Lahir	Jombang 25 Desember 1969
Alamat	Pondok Jati BS-12 A Pagerwojo RT 46 /RW XI Buduran - Sidoarjo
Telepon	08123068653
Pendidikan	S1 Ilmu Hukum UNAIR 1993 S2 Ilmu Hukum UNAIR 2001
Pekerjaan	Dosen -FH UNAIR
Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rancangan Model Implementasi Kode Etik PNS 2008 2. Pengembangan kode etik Pegawai negeri sipil (PNS) untuk Meningkatkan profesionalitas pelayanan publik 2007 3. Peradilan Pajak di Indonesia 2006 4. Rancangan Model Pembinaan Anak di LPA 2004 5. Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Anak Dalam Peradilan Pidana 2001 6. Aspek Yuridis Pengelolaan Badan Amil Zakat Infaq Dan Shodaqoh (BAZIZ) Sebagai Alternatif Dalam Pengentasan Kemiskinan (1999) 7. Upah Minimum Regional di Malang, Pasuruan Dan Probolinggo (1997) 8. Rencana Tata Ruang Kota Sebagai Upaya Yuridis Tata Usaha Negara Kasus Studi Di Kab.Jombang 1992
Publikasi Ilmiah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kedudukan dan Susunan Pengadilan Pajak Ditinjau dari Ketentuan Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman Jurnal Dialektika Ubhara Suarannya, ISSN 1412-2162, Vol. 5. No.1, 2007

2. Keberatan Banding /Gugatan Dalam Penyelesaian Sengketa Pajak, Dekrit, Jurnal Ilmu Hukum Program Studi Ilmu Hukum Ubhara, ISSN 1978-6336 Vol.1. No.1, September 2007
3. Pengaturan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia, Yuridika Majalah Hukum ISSN 0215-849X Vol. 20, No.4, Juli 2005
4. Kode Etik Dan Peningkatan Pelayanan Publik, Dialektika, ISSN:1412-2162, Vol.3, No 1 Mei 2004
5. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Anak Pada anak Pelaku Tindak Pidana Jurnal Ilmiah Amrta Vo. IV No. 3 Juli UNAIR 2002
6. Perlindungan Hak-Hak Konsumen di Indonesia. DIALEKTIKA Ubhara Surabaya ISSN : 1412-2162 2002
7. Pembinaan Pada anak Pelaku Tindak pidana. Jurnal Ilmiah Amrta Vo. III No. 4 Okt. UNAIR 2001

Surabaya, 15 Nopember 2010



Rr. Herini, Siti Aisyah, SH, MH

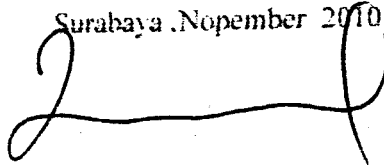
CURRICULUM VITAE

Anggota

Nama	Dr. Nur Basuki, SH, MH
Tempat/Tgl. Lahir	Pati 13 Oktober 1963
Alamat	Jl. Panduko II/F-38
Telepon	0315320654
Pendidikan	1.S1 UNAIR 1987 2.S2 UNDIP 1994 3.S3 UNAIR 2006
Pekerjaan	Dosen –Fak. Hukum Unair
Karya Ilmiah	1. Pemikiran Alternatif Penggunaan Pidana Penjara , Yuridika, No. 6 Tahun IX , Nopember – Desember 1994. 2. Penegakan Hukum Pidana dalam Bidang Paten , Yuridika No 5 & 6 Tahun X September – Desember 1995 3. Pembuktian Gratifikasi dalam Tindak Pidana Korupsi , Amrta, Vol4 No.1, Januari Maret 2002. 4. Proses Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi (Tinjauan Hukum Acara “khusus” Dalam Tindak Pidana Korupsi), Yuridika Volume 17, No.4 Juli 2002

- | | |
|--|--|
| | <p>5. Pembuktian Gratifikasi dan Suap Dalam Tindak Pidana Korupsi, Yuridika, Vol. 20 No.2, Maret –April 2005.</p> <p>6. Penyalahgunaan wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi, Disertasi, Unair 2006</p> |
|--|--|

Surabaya, Nopember 2010



Prof. Dr. Nur Basuki, SH, M.Hum

CURICULUM VITAE**Anggota**

Nama Lengkap : Muis Murtadho, SE, MM
NIK. : 007.12.78.10.10.968
Tempat/ Tanggal Lahir : Mojokerto, 16 Desember 1978
Jenis Kelamin : Pria
Bidang Keahlian : Manajemen SDM
Instansi/ Unit Kerja : Fakultas Ekonomi UWIKA SURABAYA
Telepon : 031-592243
Bidang : Manajemen SDM
e-mail : murtadho.muis@yahoo.co.id

Pendidikan:

No	Tempat Pendidikan	Kota/ Negara	Tahun Lulus	Bidang Studi
1.	Sarjana S –1 STIE. Urip Sumohardjo	Surabaya/ Indonesia	2002	Ilmu Keuangan
2.	MM. Univ. Bhayangkara Surabaya	Surabaya/ Indonesia	2004	Ilmu Manajemen/SDM

Pengalaman Riset

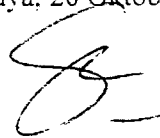
Judul Riset	Tahun
Pengaruh Tingkat Bunga Dan Inflasi Terhadap Nilai Tukar Rupiah Dengan Dolar AS	2002
Pengaruh Motivasi dan Disiplin Kerja Terhadap Prestasi Kerja Karyawan Di Pemkab Mojokerto.	2001
Pengaruh Lingkungan External Dan Internal terhadap Keberhasilan Industri Kecil Tas dan Koper Di Desa Kedensari Tanggulangin Sidoarjo. (Sebagai Anggota Dibiayai Dikti)	2005
Rancangan Model Pengembangan Sumber Daya Manusia Dan Strategi	2006

Bersaing terhadap Prestasi Kerja Dan Kualitas Produk Di Sentra Industri (Dibiayai Dikti)	
Rancangan Model Pendidikan dan Pelatihan Untuk Meningkatkan Kinerja Koperasi Di Jawa Timur (Dibiayai Dikti)	2007
Rancangan Model Pengukuran Pontensi Pegawai Dengan Metode Pribadi Spider Plot (Dibiayai Dikti)	2008

Publikasi

Judul Artikel	Tahun
Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah Dengan Menggunakan Balanced Scorecard . Jurnal Kewirausahaan Volume 2 No 1	2008
Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Konsumen Untuk Menggunakan Lion Air Di sidoarjo. Jurnal Kewiausahaan Volume 3 No.2	2009
Pengaruh Strategi Bersaing Terhadap Keberhasilan UKM Di Kabupaten Magetan. Jurnal Ilmu Manajemen. Volume 1 No 1	2009

Surabaya, 20 Oktober 2010



Muis Murtadho, SE,MM

CURRICULUM VITAE

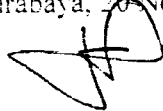
Anggota

Nama	Drs. Heru Irianto, Msi
Tempat /Tgl. Lahir	Sukoharjo/ 14 Mei 1961
Alamat & No. Tlp	Pondok Jati BS-6, Sidoarjo – Jatim Tlp. (031) 8951291 H.P. 08123385273
Pendidikan	S-1 Undip Semarang 1989 S-2 UNAIR 1998
Pekerjaan	Dosen Fisip – Universitas Bhayangkara
Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Restoratif Justice Sebagai Model Alternatif Penanganan Anak Yang Berkonflik Dengan Hukum 2008 2. Peran Polisi Terhadap Perlindungan Hak-Hak Anak Nakal, 2005 3. Rancangan Model Pembinaan Nakan Nakal (Penelitian Dasar DIKTI dibiayai th. 2004) 4. Perilaku Siswa SLTA Surabaya Terhadap Bahaya Narkoba, Tahun 2002 5. Peran LBH Terhadap Perilaku Sadar HAM Masyarakat Jatim Tahun 2002 6. Opini Masyarakat Surabaya Terhadap Citra Polisi, Tahun 2001 7. Peran Keluarga dalam Membentuk Kepribadian Anak Tahun 2000 8. Penelitian Pers Jatim Dalam Konflik Politik Tahun 1998 9. Anak Yang Berkonflik Dengan Hukum 1998
Publikasi	1. Peran Polwan Dalam Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan Dan Anak, Vol2, No. 2,

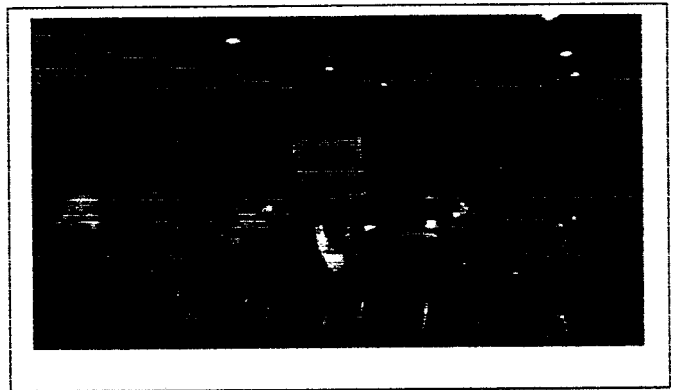
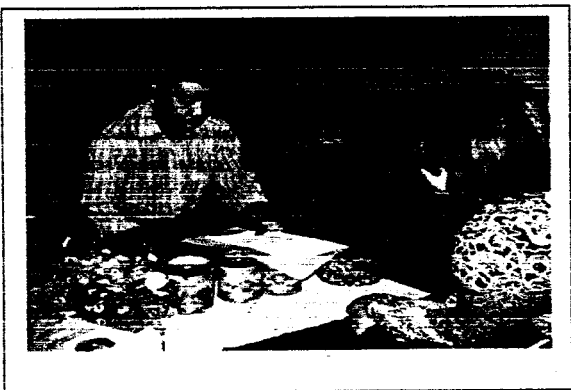
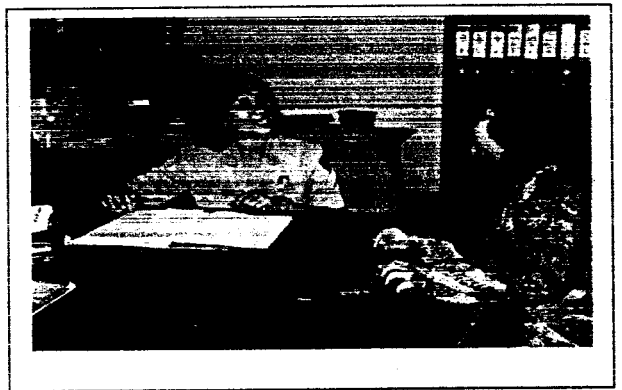
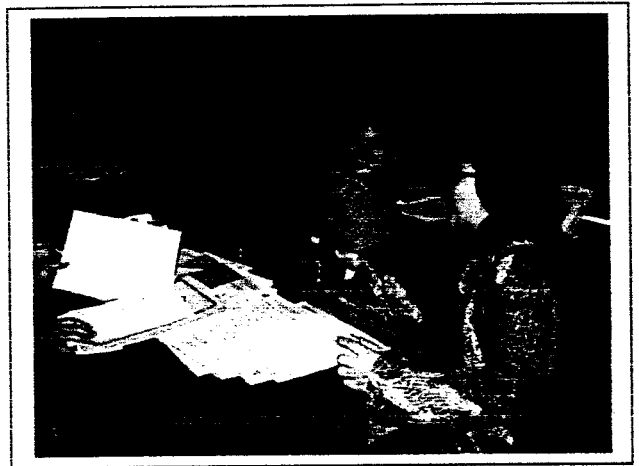
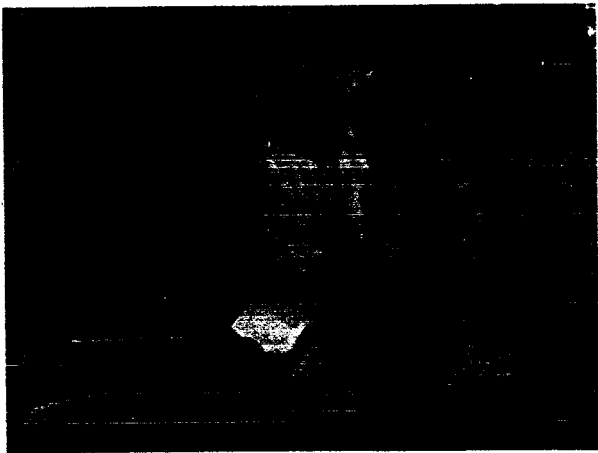
Nopmber 2003, Jurnal Dialektika, Universitas Bhayangakara Surabaya

2. Pemahaman Siswa SLTA Terhadap Bahaya Narkoba Vol . 2. No. 1, 2003 Jurnal Dialektika, Universitas Bhayangakara Surabaya
3. Anak Yang Berkonflik dengan Hukum , Editor Heru Prasajo, (Sebagai salah satu Penulis). Penerbit PKPM , Admajaya Jakarta 1998 Metode Penelitian Kualitatif , Editor Burhan Bungin. (Sebagai Salah Satu Penul

Surabaya, 20 Nopember 2010



Drs. Heru Irianto, MS.i







Sidoarjo, 24 Mei 2011

Kepada

1. Sdr. Kepala Bappeta Kab Sidoarjo
2. Sdr. Kepala DPPKA Kab Sidoarjo
3. Sdr. Kepala BKD Kab Sidoarjo
4. Sdr. Kepala Inspektorat Kab Sidoarjo
5. Sdr. Kabag Hukum Setda Sidoarjo
6. Sdr. Kabag Pemenmahan Setda Sidoarjo
7. Sdr. Kabag Organisasi Setda Sidoarjo

SIDOARJO

Nomor : 072/ 1434.6.422/11
 Sifat : Penting
 Lampiran :
 Perihal : Permohonan Ijin Penelitian Survey
 dr. Sdr. DR. HERINI SITI AISYAH, S.H., M.H.

Berdasarkan Surat dan Dekan Universitas Fak Hukum Unair Surabaya Tanggal 11 Mei 2011 Nomor : 20-70/H-3.1/PPd/2011 perihal sebagaimana pokok surat, maka bersama ini kami hadapkan:

Nama : **DR. HERINI SITI AISYAH, S.H., M.H.**

NIM/NIP : 19691225 1995222 001

Alamat : Pengaduan 80-1 Pengaduan

Judul/Tema : Sistem Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah

Lama survey : 3 (tiga) bulan sejak TMT dilaksanakan

Pengikut : 3 orang

Untuk melakukan penelitian/survei/PKL di wilayah Wilayah Baurlara guna kepentingan studi dengan syarat-syarat ketentuan sebagai berikut:

1. Yang bersangkutan harus mentaati ketentuan/peraturan yang berlaku dimana dilakukannya penelitian/survei/magang/PKL/PKM
2. Dilarang menggunakan questionnaire cetak desain yang telah ditentukan
3. Yang bersangkutan sesudah melakukan penelitian harus melaporkan perkembangan dan hasilnya ke BakesbangPol Dan Linmas Kab. Sidoarjo
4. Yang bersangkutan diberi tugas sesuai relevansinya dengan mata kuliah/pelajaran di Sekolah Pengajaran Tinggi
5. Surat Keterangan ini akan dicabut/diadak bila apabila yang bersangkutan tidak memenuhi syarat-syarat serta ketentuan seperti tersebut di atas.

Demikian surat permohonan ini kami sampaikan.

KAPALAKA BAKESBANGPOL DAN LINTAS
 KABUPATEN SIDOARJO
 Sekretaris

Dra. Ec. TRI AGNI, M.H.
 Pembina Tk. I

Nip. 19550810 198003 2 003

Tembusan
 Yth. 1. Sdr. Dekan Fak Hukum Unair

Surabaya

LABORAN PENELITIAN

Sistem Pembinaan Dan Pengawasan Pengelolaan

Herini Siti Aisyah