

Kode>Nama Rumpun Ilmu: 596 /Ilmu Hukum

RINGKASAN

PENELITIAN FUNDAMENTAL



**DEKONSTRUKSI HUKUM SISTEM PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH
DALAM PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA DAERAH
(STUDI DI KABUPATEN/KOTA PROVINSI KALIMANTAN TIMUR)**

TIM PENELITI

Ketua: Dr. Mahendra Putra Kurnia, SH.MH. (0007038201)

Anggota 1: Purwanto, SH.MH. (0022107702)

Anggota 2: M.Fauzi, SH.MH. (0031038003)

**UNIVERSITAS MULAWARMAN
NOVEMBER 2013**

RINGKASAN

Agar pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat berjalan sebagaimana seharusnya, diciptakan sistem pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sistem ini dilakukan dengan dasar bahwa untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara, keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diberikan kepada Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) berdasarkan Pasal 23 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan secara lebih detail pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh (Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara). Menindaklanjuti hal tersebut, terbit Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP SPIP). Dalam peraturan pemerintah tersebut, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat pada kementerian, provinsi dan kabupaten/kota ditunjuk sebagai aparat pengawasan intern (Pasal 1 angka 4, 5, 6, dan 7 PP SPIP). Secara sederhana tugas dari aparat pengawasan intern ini adalah untuk memberikan pengawasan, pengkajian, pemantauan, dan pembinaan terkait dengan pengelolaan keuangan negara demi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan asset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Di satu sisi, Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) membuat laporan hasil pemeriksaan dan memberikan opini yang terdiri dari 4 (empat) jenis opini yakni (i) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (ii) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (iii) opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Data menunjukkan bahwa banyak pemerintah daerah yang mendapatkan opini tidak wajar dan *disclaimer*. Berdasarkan data pada tahun 2012, terdapat 6 pemerintah daerah yang mendapatkan opini tidak wajar dan 36 pemerintah daerah yang mendapatkan *disclaimer* dari Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Sedangkan yang mendapat opini wajar tanpa pengecualian sebanyak 67 pemerintah daerah dan yang terbanyak adalah opini wajar dengan pengecualian sebanyak 316 pemerintahan daerah. Adapun untuk pemerintah kabupaten/kota di lingkungan Provinsi Kalimantan Timur, untuk laporan keuangan daerah tahun anggaran 2011 terdapat 1 pemerintah daerah yang mendapatkan opini tidak wajar (Pemerintah Kabupaten Kutai Timur) dan ada 3 pemerintah daerah yang mendapatkan *disclaimer* (Pemerintah Kota Samarinda, Pemerintah Kabupaten Tana Tidung, dan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara). Secara keseluruhan, sampai tahun anggaran 2012, hanya 1 (satu) kabupaten/kota yang mendapatkan opini “Wajar Tanpa Pengecualian”, yaitu Kabupaten Kutai Kartanegara.

Melihat fakta di atas, dapat ditafsirkan bahwa ada sesuatu yang tidak berjalan sebagaimana mestinya dalam sistem pengendalian intern di kabupaten/kota yang mendapatkan opini tidak wajar dan *disclaimer*. Dalam hal ini sistem pengawasan intern yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi

Kalimantan Timur dan masing-masing inspektorat kabupaten/kota belum berjalan dengan maksimal sehingga terdapat kabupaten/kota di lingkup Provinsi Kalimantan Timur yang masih mendapatkan opini tidak wajar dan *disclaimer* dari Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI).

Bahkan secara tegas dapat dikatakan terjadi disfungsi sistem dalam pengawasan intern pengelolaan keuangan (APBD) di kabupaten/kota di lingkup Provinsi Kalimantan Timur, karena logika sederhananya, jika aparat pengawasan intern berfungsi dengan baik maka opini laporan keuangan pemerintah daerah akan mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian atau setidaknya mendapatkan opini wajar dengan pengecualian.

Hal inilah yang menarik untuk diteliti mengenai pelaksanaan pengawasan intern dalam pengelolaan keuangan daerah (APBD) di kabupaten/kota yang berada di Provinsi Kalimantan Timur dengan mengambil rumusan masalah (1) Bagaimana pelaksanaan sistem pengawasan intern pemerintah dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Timur? dan (2) Bagaimana dekonstruksi hukum sistem pengawasan intern pemerintah dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Timur untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik?.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan melakukan analisis hukum terhadap kelemahan-kelemahan dalam sistem pengawasan intern pemerintah terhadap pengelolaan anggaran pendapatan daerah dan anggaran belanja daerah kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Timur, khususnya untuk kabupaten/kota yang mendapatkan opini tidak wajar dan *disclaimer*. Lebih daripada itu, penelitian ini juga bertujuan untuk merumuskan sebuah konsep dekonstruksi hukum terkait sistem pengawasan intern pemerintah sebagai upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan langkah antisipatif agar di kemudian hari tidak ada lagi pemerintah kabupaten/kota di lingkup Provinsi Kalimantan Timur mendapatkan opini tidak wajar dan *disclaimer* dari Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI).

Teori asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), teori keuangan negara, dan sistem pengawasan intern yang dipadukan dengan tipe penelitian hukum yang tergolong penelitian hukum empiris menghasilkan temuan penelitian bahwa faktor yang menyebabkan terjadinya permasalahan dalam pelaksanaan pengawasan intern pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur, yaitu (1) Pengaturan penyelenggaraan pengawasan intern sebagaimana dimaksud pada Pasal 58 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang seharusnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden, belum ditindaklanjuti sebagaimana mestinya dan (2) Peraturan Bupati/Walikota yang mengatur penyelenggaraan pengawasan intern tidak memiliki landasan yang jelas karena adanya kekosongan hukum akibat belum ditindaklanjutinya pengaturan penyelenggaraan pengawasan intern sebagaimana dimaksud pada Pasal 58 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden.

Adapun dekonstruksi hukum sistem pengawasan intern pemerintah dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat perlu menetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Penyelenggaraan Sistem Pengawasan Intern Pemerintah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 58 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Hal ini penting sebagai landasan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun dan menetapkan regulasi di bidang pengawasan intern.

Peraturan Presiden Republik Indonesia tersebut, substansinya mengatur secara utuh, menyeluruh dan sistematis tentang:

- a) Penyelenggaraan Pengawasan Intern Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia;
 - b) Penyelenggaraan Pengawasan Intern Inspektorat Jenderal;
 - c) Penyelenggaraan Pengawasan Intern Inspektorat Provinsi; dan
 - d) Penyelenggaraan Pengawasan Intern Inspektorat Kabupaten/Kota.
2. Penetapan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penyelenggaraan Sistem Pengawasan Intern Pemerintah, khususnya dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota, yang substansinya mengatur secara utuh, menyeluruh dan sistematis tentang:
- a) Sistem Pengawasan Intern Pengelolaan Pendapatan Daerah (SPI-PPD).
 - b) Sistem Pengawasan Intern Pengelolaan Belanja Daerah (SPI-PBD).
 - c) Sistem Pengawasan Intern Pengelolaan Aset Daerah (SPI-PAD).

Pada tataran operasional, Sistem Pengawasan Intern Pengelolaan Pendapatan Daerah, Sistem Pengawasan Intern Pengelolaan Belanja Daerah, dan Sistem Pengawasan Intern Pengelolaan Aset Daerah Kabupaten/Kota harus dijabarkan dalam bentuk manual prosedur dan instruksi kerja.

Menindaklanjuti dekonstruksi hukum tersebut, disarankan kepada Kementerian Dalam Negeri RI serta Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI untuk segera menyusun Peraturan Presiden Republik Indonesia yang mengatur tentang penyelenggaraan pengawasan intern sebagaimana dimaksud pada Pasal 58 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Selain itu, Pemerintah Kabupaten di seluruh Indonesia melalui Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia dan Pemerintah Kota di seluruh Indonesia melalui Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia, disarankan untuk mendorong Kementerian Dalam Negeri RI untuk segera menyusun Peraturan Presiden Republik Indonesia yang mengatur tentang penyelenggaraan pengawasan intern sebagaimana dimaksud pada Pasal 58 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan melakukan koordinasi internal untuk menyamakan persepsi dalam rangka menyusun dan menetapkan regulasi dalam bentuk Peraturan Bupati/Walikota tentang sistem pengawasan intern pemerintah.