

**KAJIAN HUKUM ATAS OPINI BPK RI
TERHADAP LAPORAN PENGELOLAAN DAN
PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN
PEMERINTAH DAERAH**

(Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat)¹

Oleh: Arnold Nicodemus Musa²

ABSTRAK

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), sebagai badan pemeriksa keuangan eksternal terhadap pengelolaan keuangan Pemerintah/Pemerintah Daerah atau badan lain, diberi kewenangan untuk mengaudit atas Laporan Keuangan Pemerintah/Pemerintah Daerah, yang kemudian memuat opini antara lain Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW) dan Tidak Menyatakan Pendapat/TMP (*disclaimer of opinion*). Pemeriksaan atas laporan keuangan oleh BPK dilakukan dalam rangka memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Kriteria pemberian opini menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 pada Penjelasan Pasal 16 ayat (1), yaitu : Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP), Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan Efektivitas sistem pengendalian intern (SPI). Oleh karena BPK sebagai auditor eksternal, maka BPK sangat rawan untuk diserang atau terjadi perilaku menyimpang antara pejabat BPK dengan Pejabat pemerintah maupun pemerintah Daerah, dimana sangat berpeluang untuk terjadinya kolusi dalam rangka membantu menghilangkan jejak melawan hukum terhadap kerugian keuangan Negara/atau daerah dengan menyalagunakan kekuasaannya (*abuse of power*). Peluang terjadinya peyalagunaan kekuasaan dengan bentuk kolusi karena BPK adalah satu-satunya pemeriksa keuangan eksternal di Republik ini, yang mempunyai kewenangan besar memberikan opini terhadap Laporan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara atau Daerah. Tujuan penulisan ini untuk mengetahui apakah BPK

telah melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap laporan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah secara berimbang dan objektif dan untuk mengetahui indikator atau standar apa yang digunakan oleh BPK dalam memberikan opini *disclaimer* /TMP, TW, WDP dan WTP terhadap laporan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Pemerintah Daerah. Metodologi penelitian yang digunakan yaitu *juridis formal* (hukum normatif) yang bertujuan untuk melakukan penelitian dan penalaran logis secara analisis kualitatif dengan membuat deskripsi berdasarkan data-data yang ada, dengan cara mengkaji opini BPK terhadap Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Barat. Adapun meteri pendekatan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yaitu Ketentuan yang mengatur BPK RI dalam Undang-Undang Dasar Negara 1945 Bab VIII A pada 23E, 23F dan 23G, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006, tentang Badan Pemeriksaan keuangan. Dan bahan hukum sekunder yaitu buku-buku ilmu hukum, Jurnal ilmu hukum, internet, laporan hasil Pemeriksaan BPK, artikel ilmiah hukum dan bahan seminar, lokakarya, dan sebagainya. Jenis penelitian normatif dipergunakan karena akan ditujukan pada pemecahan masalah pada aspek penegakan hukum dan pendindakan dalam kasus-kasus penyalagunaan kekuasaan (*abuse of power*) karena ketidak patuhan terhadap ketentuan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah. Sebagaimana pengertian tersebut diatas, maka penulis menarik kesimpulan bahwa BPK adalah satu-satunya lembaga auditor eksternal negara yang kewenagannya sangat besar untuk memberikan pendapat/opini atas Laporan Pertanggungjawaban dan Pengelolaan Keuangan baik pemerintah maupun pemerintah daerah, dengan menggunakan empat (4) indikator audit yaitu Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP),

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Prof. Dr. Telly Sumbu, SH, MH; Dr. Hendra Karianga, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, Manado. NIM. 1223208053

Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan Efektivitas sistem pengendalian intern (SPI). Konsekuensi juridis dari opini BPK tersebut adalah pemidanaan dan hukuman administrasi yaitu ganti rugi pengembalian uang negara/daerah. Dari kewenangan BPK ini maka penulis menyarankan bahwa BPK tidak menjadi satu-satunya lembaga auditor eksternal dan pekerjaannya menjadi final, seharusnya ada lembaga auditor banding yang disediakan oleh Negara, sebab hal ini, jika BPK telah berkesimpulan bahwa adanya perbuatan melawan hukum dan telah menimbulkan kerugian Negara, maka hasil audit BPK tersebut dijadikan bukti autentik dalam setiap perkara tindak pidana korupsi di baik kepolisian, kejaksaan, KPK maupun Pengadilan. Hal ini bisa terjadi jika BPK tidak melakukan audit secara profesional dan tidak objektif, maka menjadi ancaman kepada setiap orang pasti masuk penjara. Oleh karenanya perlu adanya auditor Banding atau paling tidak adanya auditor *ad hoc* yang melakukan audit secara bersama-sama dengan auditor BPK atau perlu adanya sebuah komisi Pengawasan auditor BPK untuk memeriksa kebenaran audit yang dilakukan oleh BPK sehingga tidak secara sepihak BPK menentukan pendapatnya (opini) pada Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atas Laporan keuangan Pemerintah/Pemerintah Daerah. Walaupun kriteria penentuan opini secara normatif telah diatur, namun belum ada jaminan bahwa opini BPK tersebut telah bersih dari kolusi. BPK belum sepenuhnya menjalankan fungsinya yang diberikan oleh Undang-Undang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 ayat 3 Undang-Undang nomor 15 tahun 2006, tentang Badan Pemeriksaan Keuangan, dimana seharusnya BPK berani melaporkan dugaan korupsi dalam tempo waktu satu bulan, tetapi BPK belum sepenuhnya menjalankan pasal dimaksud. Kewenangan melapor sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 ayat 3 Undang-Undang nomor 15 tahun 2006, tentang Badan Pemeriksaan Keuangan masih berada pada BPK RI, sementara BPK Perwakilan tidak diberikan kewenangan tersebut, oleh karenanya harus ada aturan yang tegas, sehingga kewenangan untuk melapor dugaan perbuatan melawan

hukum yang telah merugikan keuangan negara/daerah dapat diberikan kepada BPK Perwakilan. Hal ini untuk membantu lebih cepat kontrol dan pengawasan BPK Perwakilan pada pelaksanaan percepatan pembangunan otonomi daerah. Jika kewenangan pelaporan atas tindak pidana korupsi tidak diberikan kepada BPK Perwakilan, maka dapat dipandang BPK Perwakilan hanyalah sebuah stempel yang berkerja sebagai auditor belaka.

Kata kunci : Kajian Juridis, Opini BPK, Konsekuensi hukum.

ABSTRACT

The Supreme Audit Board (BPK) of the Republic of Indonesia (RI) as an external auditing board for the accounting management of government/local governments or other entities, are given the authority to audit the accounting statements of government/local government, which then forms an opinion among others unqualified opinion (WTP), qualified opinion (WDP), adverse opinion TW and does not state a disclaimer of opinion (TMP). The examination of the financial statements by BPK was carried out in order to give an opinion on the fairness of the financial information presented in the financial statements. The criteria for giving an opinion based on the Law No. 15 year 2004 in the explanation of Article 16, Paragraph 1, are in suitable with Government Accounting Standards (SAP), the adequacy of disclosure (adequate disclosure), the obedience with laws and regulation, and the effectiveness of the internal control system (SPI). Therefore, the BPK is the external auditor, then the BPK is very vulnerable to be attacked or to allow a deviant behavior to occur between the BPK officials and the government officials as well as the regional government, which possibly has the patency for collusion in order to help remove traces to be against the law over the financial loss of the state/or region with abusing his power (abuse of power). The chance to have the abuse of power with the form of collusion because the Supreme Audit Board is the only external auditor in this Republic that gives a great authority and an opinion on the report of the management and accounting justification of the State or Region. The purpose of this paper is to

determine whether the BPK has conducted supervision and inspection of the report of the accounting management and justification which equally and objectively and to determine what indicators or standards used by the BPK in providing an opinion/unqualified opinion (WTP), qualified opinion (WDP), adverse opinion (TW), and disclaimer of opinion (TMP), for the report of the management and accounting justification of the regional government. The research methodology used is a formal juridical (legal normative) which aims to carry out a research and logical reasoning to make the description of the qualitative analysis based on existing data, by reviewing the BPK opinion of the management and accounting of the regional government and regency government of West Halmahera. However, the materials of the law approach used are the primary law materials, being Provisions that arrange the Supreme Audit Board of Republic of Indonesia in the Constitution of State 1945 Chapter VIII A in 23E, 23F, and 23G, Law No. 17 year 2003 on State accountings, Law No. 1 year, 2004, on State Treasury, Law No. 15 year, 2004 on the Audit of the Management and Accounting Justification of the State and Law No. 15 year, 2006, concerning the Supreme Audit Board. And secondary law materials, are the books of jurisprudence, legal science journals, the internet, reports of the examination results of BPK, scientific law articles, and material seminars, workshops, and so on. The type of this normative research is used because it is aimed at solving problems in aspects of law enforcement and prosecution in cases of power abuse (abuse of power) due to the disobedience against the legislation provisions in the financial management of the state/region. As mentioned understanding above, then the writer draws the conclusion that the BPK is the only institution of the external auditor of the state whose authority is very large to give an opinion on the report of justification and accounting management of both the government and regional government, using four auditing indicators which are suitable with (government Accounting Standards (SAP), the adequacy of disclosure (adequate disclosures), the obedience with laws and regulations, and the effectiveness of the internal control system (SPI). Juridical

consequences of the BPK's opinion are that penal and administration punishment to return the compensation money of the state/area. From this BPK's authority, the writer suggests that the BPK would better not become the sole agency of the external auditor and the work would become final. There should be a comparing auditor provided by the State, because if the BPK has concluded that there is an existence of an unlawful act and has caused a loss of State, that the auditing results will serve an authentic evidence in every case of corruption in either the police, the prosecutor, the Commission, or the court. This could happen if the BPK does not perform an audit professionally and objectively, then it becomes a threat to every person who must enter prison. Therefore, it is necessary to have a comparing auditor appeal or at least an ad hoc auditor who conducts an audit together with the BPK auditor or is necessary also to have an auditor-supervising committee to examine the truth of auditing conducted by the BPK, so it is not merely one side, the BPK determines its opinion on LHP (Examination Result Sheet) of BPK over the Financial Report of the government/regional government. Although the criteria of determining opinions normatively have been set, but there is no guarantee that the BPK's opinion is clean from collusion. The BPK has not fully performed its functions given by Law as stipulated in article 8 paragraph 3 of Law No. 15 year 2006, concerning Supreme Audit Board where the BPK should dare to report possible allegations of corruption within 1 month time, but the BPK has not fully implemented the intended article. The authority to report is as set in Article 8 paragraph 3 of Law No. 15 year 2006, on Supreme Audit Board which is still in the BPK of Republic of Indonesia, while the BPK representatives are not given the authority, therefore there must be a strict regulation, so the authority to report the alleged acts against law which has caused losses of the state or regional accounting can be given to the BPK representatives in accelerating the development of regional autonomy. If the authority reporting on corruption is not given the BPK representatives that it can be regarded that BPK representatives are just like a stamp that works as a mere auditor.

Keywords: judicial study, BPK's opinion, legal consequences.

PENDAHULUAN

Seorang filsuf Barat, Votaire Mengatakan; "dalam perkara uang semua orang mempunyai "agama" yang sama". Pernyataan Voltare tersebut cukup relevan untuk menggambarkan wajah buruk pengelolaan keuangan oleh pemegang kekuasaan di negari ini, baik pada eksekutif maupun legislative.³ Berangkat dari pernyataan filsuf Votaire ini, maka terhadap eksekutif maupun legislatif, perlu dikontrol oleh suatu badan yang dikenal di Indonesia bernama Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), sebagai badan pemeriksa keuangan eksternal terhadap pengelolaan keuangan Pemerintah/Pemerintah Daerah atau badan lain, sehingga aspek kejujuran dan transparansi keuangan dapat diketahui oleh rakyat Indonesia sebagai pemilik kedaulatan.

Tranparansi keuangan ini, digulirkan sejak gerakan reformasi tahun 1998. Menurut Achmad Ali, kalau hukum tidak mampu lagi menyesuaikan diri dengan perubahan yang telah terjadi di dalam masyarakat, maka akan berlaku pameo hukum : *het rech hink achter defeiten aan* (hukum senantiasa terseok-seok mengikuti peristiwa yang seyogianya diaturnya)⁴. oleh karenanya sejak refomasi hukum Indonesia secara substantif melakukan penyesuaian diri dengan perubahan yang terjadi didalam masyarakat Indonesia diantaranya yaitu dengan dikeluarkannya ketetapan MPR No. VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional.

Untuk lebih memantapkan tugas BPK RI, ketentuan yang mengatur BPK RI dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 (UUD 1945) telah diamandemen. Sebelum diamandemen

BPK RI hanya diatur dalam satu ayat (pasal 23 ayat 5) kemudian dalam perubahan ketiga UUD 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga pasal (23E, 23F dan 23G)⁵ dan tujuh ayat yang mendorong lahirnya 3 (tiga) paket Undang-Undang tentang keuangan Negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.⁶

Sebagaimana Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006, tentang Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pegelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.⁷ Pasal 2 UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK adalah merupakan satu lembaga yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, sementara pada pasal 3 ayat (1) BPK berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi (pasal 3 ayat 2)⁸ termasuk di provinsi Maluku Utara yang disebut dengan Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Maluku Utara.

Tugas pokok dan fungsi BPK RI yakni memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara/daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara atau Daerah berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara/daerah. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara/daerah yang

³ Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam Pengelolaan keuangan Daerah*, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, 2013, hal288-289

⁴ Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, Kencana Prenada Media Group, 2012 hlm 199

⁵ *Naskah Resmi UUD 1945 (Amandemen Lengkap)*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2011, hal 17

⁶ Sistim Informasi Kerugian Negara/Daerah, http://sikad.bpk.go.id/or_bpk.php www.sikad.bpk.go.id

⁷ Hadi Setia Tunggal, *Perundang-undangan Keuangan Negara terbaru*, Jakarta, Harvarindo, 2013, hal 173

⁸ *Ibid* hal 176

hasil pemeriksaannya diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya untuk ditindak lanjuti. BPK berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, lembaga atau badan yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut untuk dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

PERUMUSAN MASALAH

1. Apa yang menjadi kriteria BPK, dalam memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) atau *Disclaimer* terhadap Laporan pengelolaan dan pertanggung jawaban Keuangan Pemerintah Daerah ?
2. Apa yang menjadi konsekuensi juridis atas opini BPK terhadap laporan pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah?

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Kriteria Opini BPK

Pemeriksaan atas laporan keuangan dilakukan dalam rangka memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Adapun kriteria atau indikator pemberian opini menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 pada Penjelasan Pasal 16 ayat (1), yaitu :

“Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria : Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan Efektivitas sistem pengendalian intern (SPI).

Pemeriksaan laporan keuangan yang dilaksanakan oleh BPK berpedoman pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang ditetapkan dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007. Berdasarkan SPKN, disebutkan bahwa laporan hasil pemeriksaan (LHP) atas laporan keuangan harus mengungkapkan bahwa pemeriksa telah melakukan pengujian atas kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berpengaruh langsung dan material terhadap penyajian laporan keuangan. Selanjutnya mengenai pelaporan tentang pengendalian intern, SPKN mengatur bahwa laporan atas pengendalian intern harus mengungkapkan kelemahan dalam pengendalian atas pelaporan keuangan yang dianggap sebagai “kondisi yang dapat dilaporkan”.

a. Opini Pemeriksaan Keuangan

Merujuk pada Buletin Teknis (Bultek) 01 tentang Pelaporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah paragraf 13 tentang Jenis Opini. Terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni :

1. **Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)** memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Sesuai dengan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) yang diberlakukan dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). BPK dapat memberikan opini wajar tanpa pengecualian (WTP) dengan paragraf penjabar, karena keadaan tertentu sehingga mengharuskan pemeriksa menambahkan suatu paragraf penjelasan dalam LHP sebagai modifikasi dari opini WTP.
2. **Wajar Dengan Pengecualian (WDP)** memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan standar akuntansi pemerintah (SAP), kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan.
3. **Tidak Wajar (TW)** memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan tidak menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

4. **Pernyataan Menolak Memberikan Opini atau Tidak Memberikan Pendapat (TMP)** menyatakan bahwa pemeriksa tidak menyatakan opini atas laporan keuangan.

b. Meneropong Kinerja Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Barat.

Jika kita meneropong kinerja Pengelolaan keuangan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat, dapat kita lihat dari sajian opini yang diberikan oleh BPK RI perwakilan Maluku Utara terhadap laporan pertanggungjawaban keuangannya. Untuk lebih rasional, sehingga kita dapat menakar kinerja pengelolaan keuangan, penulis mengambil sampel dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK RI Perwakilan Maluku Utara mulai dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2012, yang dapat disajikan dalam bentuk tabel dibawah sebagai berikut :

Tabel : Sajian Opini BPK Perwakilan Maluku Utara Tahun 2008-2012 (dikutip dari Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Perwakilan Maluku Utara)

No.	Tahun	Opini	Dugaan Potensi Kerugian Negara	Banyaknya Item Masalah
1.	2008	Disclaimer	Rp. 7.775.708.512.70,-	17
2.	2009	Tidak Wajar	Rp. 29.618.201.349,-	17
3.	2010	Disclaimer	Rp. 20.825.100.423,-	12
4.	2011	Disclaimer	Rp. 3.335.325.038,-	10
5.	2012	WDP	Rp. 37.174.331.793	13

Jika kita kaji pemberian opini oleh BPK dari potensi dugaan kerugian keuangan negara sejak tahun 2008 s.d 2012 dengan mengacu pada empat indikator atau standar yang digunakan oleh BPK yaitu : Kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintah, Kecukupan Pengukuran, Kepatuhan terhadap peraturan Perundang-Undangan dan Efektifitas pengendalian internal, maka terhadap opini BPK tersebut, terlihat pada LHP tahun 2008 dengan dugaan portensi kerugian negara sebesar Rp. 17.775.708.512.70,- (terdapat 5 Item masalah) dengan opini **Tidak Menyatakan Pendapat/TMP** (*disclaimer of opinion*), LHP Tahun 2009, Pernyataan BPK Menolak Memberikan Opini (*Disclaimer of opinion*) dngandugaan potensi kerugian Negara sebesar Rp29.618.201.349,- (terdapat tujuh belas item masalah), LHP Tahun 2010 Pernyataan BPK Memberikan Opini **Tidak Menyatakan Pendapat/TMP** (*disclaimer of*

opinion) dengan dugaan potensi kerugian Negara sebesar Rp. 20.825.100.423,- (terdapat dua belas item masalah), LHP Tahun 2011 Pernyataan BPK Memberikan Opini **Tidak Menyatakan Pendapat/TMP** (*disclaimer of opinion*) dengan dugaan potensi kerugian Negara sebesar Rp. 3.335.325.038,- (terdapat sepuluh item masalah), sedangkan pada LHP tahun 2012 dengan dugaan portensi kerugian negara Rp. 37.174.331.793,- (terdapat tiga belas item masalah), BPK memberikan predikat Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Namun hingga saat ini tidak ada tindakan hukum yang diambil oleh BPK Perwakilan Maluku Utara untuk melaporkan kepada yang berwenang, sehingga wajah buruk pengelolaan keuangan pada Pemerintahan kabupaten Halmahera Barat tetap terus terjadi dan terus berlanjut, ini adalah sebuah tindakan pembiaran untuk memetik keuntungan dari kesemrautan pengelolaan keuangan pada Pemerintah daerah kabupaten Halmahera Barat.

Pengelolaan keuangan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Barat sebagaimana ternyata dalam LHP BPK Perwakilan Maluku Utara tersebut, telah menunjukkan bahwa tata pengelolaan keuangan telah memasuki kategori buruk atau pada angka raport merah, ini menandakan bahwa telah terjadi perbuatan melawan hukum yaitu penyalagunaan kekuasaan yang telah merugikan keuangan atau perekonomian negara/daerah sebagaimana yang disebut dengan tindakan korupsi.

c. Aspek Pengawasan DPRD Terhadap Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK.

Wewenang DPRD terhadap hasil tindak lanjut audit BPK menurut Permendagri nomor 13 Tahun 2010 tentang pedoman pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan badan pemeriksa keuangan. Jika Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Barat sebagaimana LHP BPK RI Perwakilan Maluku Utara, hampir berturut-turut mendapat opini *disclaimer*. Kalau telah terjadi berturut-turut opini *disclaimer*, maka auditor BPK harus mengambil sikap sesuai dengan UU No. 15 tahun 2006 dan

UU No. 15 tahun 2005 yaitu menindak lanjuti hasil audit itu, untuk menaikkan satu tingkat keatas yang harus dilakukan oleh BPK adalah audit kinerja. Kalau terjadi *disclaimer*, berarti auditor berpendapat bahwa akuntansi Pemerintah Daerah yaitu mengenai, sistem penerimaan, pengeluaran uang, penggunaan uang tidak dapat ditelusuri kebenarannya, ini menandakan ada indikasi penyalagunaan kewenangan terhadap keuangan daerah, oleh karenanya peningkatan audit dilakukan pada audit kinerja untuk mengenatahui pengelolaan keuangan, menyangkut pelaksanaan proyek, kualitas proyek, barang ada atau tidak, berapa presentasai penyelesaian proyek yaitu *Input*, proses, *ouput* dan *outcome-nya*. Kalau ditemukan bahwa kinerja pengelolaan keuangan tidak baik, maka BPK harus tingkatkan pada audit investigasi. Kalau audit invetigasi sulit untuk ditemukan kerugian negara, maka harus dilakukan audit *forensic* yaitu dibedah satu persatu akuntansi pemerintah, untuk mengetahui alur pengeluaran uang dan penggunaan uang sudah berapa besar, siapa yang menggunakan, siapa yang menyuruh, sehingga jelas lalulintas penggunaan keuangan daerah. Pada kasus pengelolaan keuangan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat yang hampir berturut-turut mendapat opini *disclaimer* tahun 2008 s.d 2011 dari auditor BPK RI Perwakilan Maluku Utara, maka audit investigasi dan audit *forensic*, menjadi hal yang paling utama yang harus dilakukan oleh BPK karena telah diberikan kewenangan oleh Undang-undang. Jika BPK tidak melakukan kewenangannya tersebut, maka DPRD Kabupaten Halmahera Barat sebagai lembaga politik yang memiliki politik *bugeting* harus meminta. Alurnya adalah hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPRD setelah itu DPRD memberikan pendapat terhadap LHP BPK, yaitu setuju atau tidak. Kalau DPRD setuju, maka LHP yang disampaikan oleh BPK sebagai reverensi tindak lanjut untuk memonitoring dan mengevaluasi terhadap pengelolaan APBD tahun berikut dan tahun yang akan datang. Jika DPRD berpendapat apa yang disajikan oleh BPK itu dinilai ada keragu-raguan, maka DPRD memiliki hak *bugeting* untuk meminta auditor yang independent dan profesional untuk melakukan audit sandingan. Contoh : Ada

temuan Pengelolaan keuangan daerah, misalnya pada salah satu SKPD, BPK mengatakan tidak ada kerugian negara semuanya telah sesuai dengan ketentuan, tetapi hasil monitoring lapangan oleh DPRD menemukan ada kerugian negara, yaitu Sekolah rusak, tidak sesuai spesifikasi, tidak sesuai dengan dokumen tender, jika terdapat kasus yang demikian DPRD sudah harus memintah auditor akuntan public untuk melakukan audit forensic. Kalau nantinya, antara audit BPK dan audit akuntan public terjadi perbedaan yang mencolok, maka jalan tengah adalah DPRD meminta kasus ini dilakukan proses lanjut ke pihak yang berwenang, setelah itu nanti kejaksaan atau kepolisian atau KPK yang menangani lebih lanjut. Singkatnya jika audit BPK dan audit akuntan public terjadi perbedaan yang mencolok, maka harus dilakukan audit satu tingkat ke atas yaitu audit *forensic*, dan yang berhak meminta audit *forensic* adalah aparat penegak hukum. Contohnya kasus Bank Sentury. Terkait dengan APBD Kabupaten Halmahera Barat yang secara berturut-turut mendapat opini *disclaimer*, maka sudah cukup bukti, dugaan keterlibatan DPRD dan keterlibatan BPK, karena membiarkan korupsi terjadi yang begitu signifikan pada APBD Kabupaten Halmahera Barat.

d. Pemantauan Tindak Lanjut LHP dan Konsekuensi Juridis Opini BPK

1. Pemantauan Tindak Lanjut Rekomendasi Laporan Hasil Pemeriksaan BPK

Hasil pemantauan penyelesaian kerugian negara/daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai kewenangannya sesuai ketentuan Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pemantauan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara sistematis oleh BPK untuk menentukan bahwa pejabat telah melaksanakan rekomendasi hasil pemeriksaan dalam tenggang waktu yang telah ditentukan. Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan adalah kegiatan dan/atau keputusan yang dilakukan oleh pejabat yang

diperiksa dan/atau pihak lain yang kompeten untuk melaksanakan rekomendasi hasil pemeriksaan BPK. Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK wajib dilakukan oleh pejabat yang diperiksa. Pejabat yang diperiksa wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan selambat-lambatnya 60 hari setelah Laporan Hasil Pemeriksaan diterima. Apabila sebagian atau seluruh rekomendasi tidak dapat dilaksanakan dalam jangka waktu yang ditentukan, maka pejabat wajib memberikan alasan yang sah.

2. Konsekuensi Juridis Opini BPK

Konsekuensi juridis atas Opini BPK yang mengandung unsur Pidana sebagaimana diatur pada Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk memenuhi amanat undang-undang dimaksud. Jika terdapat unsur tindak pidana ditindaklanjuti baik berupa pelimpahan, proses penyelidikan, proses penyidikan, proses penuntutan dan persidangan, sampai pada putusan peradilan dan sanksi administrasi hukuman pengembalian ungan negara/daerah.

PENUTUP

BPK memiliki tugas untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara/daerah. Pengelolaan keuangan Negara/daerah meliputi keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggung jawaban keuangan Negara/daerah. Pemeriksaan yang dilakukan BPK mencakup identifikasi masalah, analisis, evaluasi terhadap semua tahapan itu, secara independen, objektif, profesional berdasarkan pemeriksaan, dimaksudkan untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.⁹

⁹ Sudin Siahaan, *Menjuju BPK Idaman*, Prenada, Media Group, Jakarta 2012, hal21

Berkaitan dengan kerugian negara, BPK berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, lembaga atau badan yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, penilayan kerugian keuangan negara/daerah dan/atau penetapan pihak yang kewajibannya membayar ganti kerugian ditetapkan dengan keputusan BPK. BPK juga dapat memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah.¹⁰ Dengan kewenangan yang begitu besar, maka BPK disarankan untuk tidak menjadi satu-satunya lembaga auditor eksternal dan pekerjaannya menjadi final, seharusnya ada lembaga auditor banding yang disediakan oleh negara, sebab hal ini, jika BPK telah berkesimpulan bahwa adanya perbuatan melawan hukum dan telah menimbulkan kerugian negara, maka hasil audit BKP tersebut menjadi bukti autentik dalam setiap perkara tindak pidana korupsi di kepolisian, kejaksaan, KPK maupun Pengadilan. Hal ini bisa terjadi jika BPK tidak melakukan audit secara profesional dan tidak objektif, maka menjadi ancaman kepada setiap orang pasti masuk penjara. Oleh karenanya perlu adanya auditor Banding atau paling tida adanya auditor *ad hoc* yang melakukan audit secara bersama-sama dengan auditor BPK atau perlu adanya sebuah komisi Pengawasan auditor BPK untuk memeriksa kebenaran audit yang dilakukan oleh BPK sehingga tidak secara sepihak BPK menentukan pendapatnya (opini) pada LHP BPK atas Laporan keuangan Pemerintah/Pemerintah Daerah. Walaupun kriteria penentuan opini secara normatif telah diatur, namun belum ada jaminan bahwa opini BPK tersebut telah bersih dari kolusi untuk menghilangkan jejak melawan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

¹⁰ Ibid.

- Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris terhadap Hukum*, kencana Prenada Media Group, 2012 hlm 199
- Abdul Halim, dkk, *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah, Hukum, Keuangan Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, Yogyakarta, UPP Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2011.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Laporan Atas Kepatuhan Dalam Kerangka Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat untuk Tahun 2008 di Jailolo, Auditor Utama Keuangan Negara VI BPK RI Perwakilan Provinsi Maluku Utara. No. 22.3/LHP-LK/XIX.TER/07/2009.*
- _____, *Laporan Atas Kepatuhan Dalam Kerangka Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat untuk Tahun 2009 di Jailolo, Auditor Utama Keuangan Negara VI BPK RI Perwakilan Provinsi Maluku Utara. No. 29.3/LHP-LK/XIX.TER/07/2010.*
- _____, *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Atas laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Barat, Tahun 2010, Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Sistem Pengendalian Intern. No. 08.B/LHP-/XIX.TER/08/2011.*
- _____, *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2011, Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan keuangan Nomor : 20.A/LHP-LK/XIX.TER/05/2012.*
- _____, *Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Atas laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Barat, Tahun 2012, Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-Undang, No. 30.C/LHP-/XIX.TER/07/2013.*
- Donal Rumokoy dan Ishak Pulukadang, *Hukum Pemerintahan Daerah, Silabus Materi Otonomi Daerah Dan Globalisasi Serta Bahan Suplemen lainnya*, Tim Pengajar Mata Kuliah Otonomi Daerah Dan Globalisasi, Program Pascasarjana Unsrat Manado, 2013.
- Hadi Setia Tunggal, *Perundang-undangan Keuangan Negara terbaru*, Jakarta, Harvarindo, 2013
- Hendra Karinga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Alumni Bandung, Jakarta, 2011
- _____, *Politik Hukum dalam Pengelolaan keuangan Daerah*, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, 2013
- Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu pendekatan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014
- H.Soehardi, *Pengelolaan Keuangan Negara di Era Otonomi Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014.
- Sudin Siahaan, *Menuju BPK Idaman*, Prenada, Media Group, Jakarta 2012,
- Subekti, *Desain hukum di Ruang Sosial*, Thafa Media, Yoogyakarta, 2013
- W. Ridwan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta 2013
- Naska Resmi UUD 1945 (Amandemen Lengkap), Pustaka Yustisia, 2011
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang , *Keuangan Negera.*
- Undang-Undang No. 1 tahun 2004, tentang , *Perbendaharaan Negara.*
- Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004, tentang , *Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negera*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2010.
- Undang-Undang No. 15 tahun 2006, tentang , *Badan Pemeriksa Keuangan*
- Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang RI No. 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Restu Angung, Jakarta 2006.
- Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, Tentang, *Pembenantasan Tindak Pidana Korupsi.*
- Peraturan Menteri Dalam Negerai Nomor 13 tahun 2010 tentang, *Pedoman Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK.*
- Peraturan BPK No. 1 Tahun 2007, *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.*
- Sistim Informasi Kerugian Negara/Daerah http://sikad.bpk.go.id/or_bpk.phpwww.sikad.bpk.go.id