

ANALISIS HUKUM TERHADAP PENGAWASAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA PADA KANTOR BAPPEDA PROVINSI SULAWESI TENGAH

Christien Linda Afrilianti
Mahasiswa Pascasarjana Universitas Tadulako
Email : Cristien.linda@gmail.com

Abstract

The research was to juridically analyze the implementation of budgeting control in Central Sulawesi Provincial Development Planning Agency and identify their job performance in case of manipulation in provincial fund management. It was a normative research adopting juridical and conceptual approaches. The sources of data were primary and secondary. The results of the research showed 2 findings. (1) the control was applied during planning, implementation, management, reporting and accountability of the provincial budget. Such a step was preferable to prevent financial manipulation and losses since preventive measures against financial manipulation were perceived to be better than curative ones. Having gained Reasonable Without Exception financial reporting predicate twice, the Central Provincial Government would be more encouraged to better prepare transparent and effective accrual-based financial accountability reports in order to be more consistent to good governance principle. (2) The performance was evaluated to identify progresses in the programs and activities in order to gain indicators that the Agency was clean, transparent and accountable in the processes of fair and effective budgeting in consistent with the good governance principle

Keywords : *clean, transparent and accountable budgeting control, based on good corporate governance principle.*

A. LATAR BELAKANG

Pengawasan keuangan daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah untuk menjamin agar penyelenggaraan kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang telah ditetapkan. Pengawasan bila dikaitkan dengan anggaran pemerintahan, maka pengawasan keuangan meliputi tahapan perencanaan, pelaksanaan, panatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dalam pasal 1 menjelaskan ruang lingkup pengelolaan keuangan daerah sebagai berikut :

“Keseluruhan kegiatan meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah”.

Menguatkan isi Pasal tersebut, selanjutnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan kedua atas Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dikerucutkan pada proses RAPBD (Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang diawali dengan penyusunan Rancangan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) oleh Pemerintah Daerah kemudian persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pengesahan oleh Pemerintah Pusat, penetapan menjadi APBD sampai dengan implementasi dan penerapan atau pemanfaatan anggaran dengan melaksanakan, menatausahakan, serta mempertanggungjawabkan termasuk didalamnya adalah aspek pengawasan.

Salah satu aspek pengawasan adalah pelaksanaan pemeriksaan. Pelaksanaan pemeriksaan ini bertujuan untuk menilai apakah pelaksanaan kegiatan yang sesungguhnya telah sesuai dengan yang seharusnya.¹

Dengan demikian penekanannya lebih pada upaya untuk mengenali penyimpangan atau hambatan di dalam pelaksanaan kegiatan tersebut. Sasaran pemeriksaan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sehingga koreksi yang dilakukan adalah mengarahkan atau merekomendasikan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Dalam hubungan ini, Abdul Rasyid Thalib mengatakan bahwa keuangan daerah merupakan hal yang sangat penting dalam menentukan dan mengukur keberhasilan pelaksanaan otonomi dan keberhasilan daerah, oleh karena pelaksanaan dan pengelolaan keuangan daerah yang menjadi aktivitas rutin harus peka terhadap kritik, antara lain dari perspektif hukum, mengingat hal tersebut bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat dan prinsip demokrasi, efisiensi, efektif dan akuntabilitas.²

¹Abdul Rasyid Thalib, 2008, *Anggaran Berbasis Kinerja, Pertanggungjawaban Keuangan Berbasis Akrua*, Palu.

²Abdul Rasyid Thalib, 2008, *Hukum Keuangan Negara/Daerah dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, LP2HKP, Palu. Hal 13

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ditegaskan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan pengelolaan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) untuk pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah. Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah tersebut meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah yang didelegasikan kepada Kepala Daerah berdasarkan desentralisasi, dapat dilimpahkan sebagian atau seluruhnya kepada pejabat perangkat daerah. Demikian pelimpahan kepada pejabat perangkat daerah tersebut, didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji (kewenangan administratif), dan menerima/mengeluarkan uang (kewenangan kebendaharaan) terdapat kaidah saling uji (*check and balance*) di dalam pengelolaan keuangan.

B. METODE

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam menguraikan penelitian ini yaitu menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin guna menjawab isu hukum yang dihadapi, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Sedangkan penelitian yang bersifat normatif adalah suatu penelitian yang mengkaji terkait dengan asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum serta sejarah hukum.³

³Jhonny Ibrahim, 2012, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang. Hal 26

2. Bahan Penelitian

Sebagai suatu penelitian yang diarahkan pada penelitian hukum normatif, maka bahan penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut:⁴

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas serta mengikat. Yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 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 Tanggungjawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku, karya ilmiah hukum seperti skripsi, tesis dan disertasi, jurnal hukum, serta pendapat para pakar hukum.

3. Pendekatan

Adapun jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan Historis (*historical approach*), dan Pendekatan Konsep (*conceptual approach*).

4. Pengumpulan Bahan

Pengumpulan bahan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah melalui teknik penelitian kepustakaan, yaitu melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku ilmiah yang sesuai dengan objek yang akan diteliti.

5. Analisis Bahan

Setelah bahan dikumpulkan dan dirasa telah cukup, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis secara mendalam sehingga diperoleh hasil

⁴*Ibid.* Hal 28

dari persoalan hukum yang diteliti. Setelah bahan dianalisis langkah selanjutnya akan dilakukan interpretasi untuk menarik kesimpulan.

C. PEMBAHASAN

Dasar Pengawasan Anggaran Berbasis Kinerja Pada Kantor BAPPEDA Provinsi Sulawesi Tengah.

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 Tanggungjawab Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, Dana perimbangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, menggunakan pendekatan sistem anggaran berbasis kinerja yang disusun untuk mengatasi berbagai kekurangan yang terdapat pada pendekatan tradisional, khususnya kekurangan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik dari pemerintah.⁵

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ditegaskan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan pengelolaan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) untuk pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah. Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah tersebut meliputi aspek perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan

⁵ Adrian Sutedi, 2012, *Hukum Keuangan Negara*. Sinar Grafika, Jakarta. Hal 32

daerah yang didelegasikan kepada Kepala Daerah berdasarkan desentralisasi, dapat dilimpahkan sebagian atau seluruhnya kepada pejabat perangkat daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintahan Daerah menjadi tonggak penting dimulainya pelaksanaan otonomi tersebut, sehingga daerah memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Konsekuensi dari pelaksanaan Undang-Undang tersebut adalah Pemerintah Daerah harus dapat lebih meningkatkan kinerjanya dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu aspek penting dalam upaya peningkatan kinerja Pemerintah Daerah adalah melalui kebijakan perencanaan pembangunan daerah yang berkualitas dan berkesinambungan. Hal ini didukung oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan nasional maupun daerah terdiri dari perencanaan pembangunan jangka panjang, perencanaan pembangunan jangka menengah dan perencanaan pembangunan tahunan.

Kewenangan perencanaan pengendalian tersebut kemudian dipertegas kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan sesuai dengan pasal 7, ayat (2), BAPPEDA sebagai salah satu lembaga teknis daerah yang merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah, mengemban 3 (tiga) urusan wajib yang wajib dilaksanakan, yaitu urusan kordinasi penyelenggaraan penataan ruang, perencanaan pembangunan, dan urusan statistik.

1. Identifikasi Permasalahan Berdasarkan Tugas dan Fungsi Pelayanan BAPPEDA

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mekanisme perencanaan pembangunan daerah ke depan dituntut untuk semakin

mengedepankan pendekatan perencanaan pembangunan yang transparan, partisipatif dan akuntabel.

Sesuai Keputusan Kepala BAPPEDA Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 050/2207/SEK. III menyatakan bahwa Perencanaan adalah suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Dalam perencanaan pembangunan daerah Provinsi Sulawesi Tengah lima tahun ke depan diarahkan untuk mewujudkan Visi Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2011-2016. Menganalisis pelaksanaan pengawasan anggaran berbasis kinerja pada kantor BAPPEDA Provinsi Sulawesi Tengah, penulis menggunakan teori dari Soerjono Soekanto tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Teori ini dikembangkan dari teori Lawrence Friedman tentang sistem hukum. Penggunaan teori tersebut terkait dengan metode penelitian yang digunakan yakni penelitian hukum normatif, yang salah satu fokusnya adalah terkait dengan efektivitas hukum yang berlaku.

Dalam perspektif hukum administrasi, dikemukakan oleh J.B.J.M Ten Berge bahwa pengawasan merupakan bagian yang penting dalam penegakan hukum administrasi. Pengawasan merupakan penegakan hukum preventif yang ditujukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi. Melalui pengawasan dapat diketahui lebih awal adanya pelanggaran sehingga dapat dihindarkan akibat yang lebih fatal. Sebelum timbul dampak yang lebih besar dari pelanggaran yang terjadi, dapat segera dihentikan melalui mekanisme pengawasan.⁶

Sementara dalam perpektif hukum tata negara, pelaksanaan pengawasan merupakan bagian dari mekanisme *Check and balance* antar lembaga negara/pemerintahan. Menurut Abdul Rasyid Thalib, dari segi kepentingan pembatasan kekuasaan setelah kekuasaan dipisah-pisahkan, satu kekuasaan pemerintahan haruslah dianggap sebagai batas kekuasaan lainnya, hal ini untuk

⁶ J.B.J.M ten Berge dalam Philipus M. Hadjon, 2006, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3) UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Gramedia 2008. Hal 16

mencegah kesewenangan-wenangan penguasa sebagai akibat menumpuknya tiga kekuasaan dalam satu tangan.

Hakikat pengawasan adalah pembatasan kekuasaan yang merupakan inti dari paham konstitusionalisme dan negara hukum. Bahkan pengawasan merupakan ciri kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang demokratis.

2. Hasil Identifikasi Dari Yang Ditemukan Di Lapangan Sesuai Dengan Obyek Penelitian.

Menganalisis pelaksanaan pengawasan anggaran berbasis kinerja pada kantor BAPPEDA Provinsi Sulawesi Tengah, penulis menggunakan teori dari Soerjono Soekanto tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Teori ini dikembangkan dari teori *Lawrence Friedman* tentang sistem hukum. Penggunaan teori tersebut terkait dengan metode penelitian yang digunakan yakni penelitian hukum normatif, yang salah satu fokusnya adalah terkait dengan efektivitas hukum yang berlaku. Tujuan dari pengawasan mencegah terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam mencapai tujuan organisasi dan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan.

Anggaran berbasis kinerja, pertanggungjawabann keuangan negara berbasis akrual dan tindak pidana korupsi berbasis delik formal, Rasyid Thalib mengatakan bahwa dalam konsekwensi anggaran berbasis kinerja selalu anggaran yang diusulkan tidak dapat ditolak dan harus dipenuhi serta mudah penyerapannya atau membelanjakannya. 4 (empat) sisi keuangan negara dapat dilihat dari :⁷

- a. Sisi Subyek dimana keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiscal, moneter, pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.

⁷ Abdul Rasyid Thalib, 2008, *Hukum Keuangan Negara/Daerah dan Tindak Pidana Korupsi*, Lok.Cit. Hal 44

- b. Sisi Obyek keuangan negara meliputi seluruh subyek sebagaimana tersebut sebelumnya yang dimiliki negara dan atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara atau daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan Negara.
- c. Sisi Proses keuangan negara mencakup seluruh kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek keuangan, mulai dari perumusan kebijakan, pengambilan keputusan hingga pertanggungjawaban.
- d. Sisi Tujuan keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek keuangan Negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Sekaitan dengan teori tersebut, Penulis menggunakan faktor-faktor penegakan hukum sebagai alat ukur untuk menganalisis pengawasan terhadap anggaran berbasis kinerja pada kantor BAPPEDA Provinsi Sulawesi Tengah. Faktor-faktor untuk mengukur pengawasan disini sebagai “sistem” yang merupakan suatu kesatuan yang utuh untuk mencapai tujuan tertentu yang saling berkaitan, mempengaruhi dan bergantung. Sehingga jika kelima faktor berjalan sesuai yang diharapkan (idealitas), maka akan menghasilkan pengawasan anggaran berbasis kinerja yang efektif. Sebaliknya jika ada salah satu faktor yang tidak bekerja atau kurang dari yang diharapkan maka akan mempengaruhi pengawasan terhadap anggaran berbasis kinerja itu.⁸

Berdasarkan laporan Penyerapan Anggaran kegiatan Pembangunan, peneliti mendapatkan informasi dari Ria Sari Fattah.,SP. selaku Kasubag Keuangan menyampaikan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 menyatakan bahwa Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih sesuai Peraturan Daerah Nomor 07 Tahun 2013 tentang Penetapan Anggaran dan Pendapatan

⁸ Hasil Wawancara Ria Sari Fattah, Kasubag Keuangan BAPPEDA Provinsi Sulawesi Tengah tanggal 25 November 2015.

Belanja Daerah ditetapkan Pendapatan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun Anggaran 2014 sebesar Rp. 2.379.647.600,- yang terdiri dari:⁹

1. Pendapatan Asli Daerah
= Rp.769.714.314.600,-
2. DanaPerimbangan
= Rp. 1.237.627.671.000,-
3. Lain-lain Pendapatan yang Sah
= Rp. 372.305.489.000,-

Realisasi Pendapatan Daerah sampai dengan akhir Triwulan IV (30 Desember 2014) adalah sebesar Rp. 1.734.585.443.630,72,- atau sekitar 72,89% dari total target Pendapatan Daerah Tahun 2014, dengan rincian sebagai berikut
.10

Pendapatan Asli Daerah terealisasi sebesar Rp.549.027.162.173,72 dari target Rp.769.714.314.600,- atau 71,33% sementara untuk realisasi *Dana Perimbangan* dari target sebesar Rp.1.237.627.671.000,- telah terealisasi sebesar Rp.905.044.689.715 atau 73,13% dan realisasi *lain-lain pendapatan yang sah* dari target Rp.372.305.489.000,- terealisasi Rp. 280.513.591.742,- atau 75,35%.

Sebagaimana terdapat dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor : 708/154/R.01/PST/XII/14/ITDA tanggal 24 Desember 2014 yaitu :

1. Bahwa terdapat Pegawai Negeri Sipil dengan inisial MA tugas belajar yang belum menyampaikan laporan hasil kemajuan studi setiap semester tahun akademik berjalan kepada Gubernur Sulawesi Tengah.
2. Pembayaran Honorarium Narasumber dan Moderator dalam daftar tanda tangan tidak mencantumkan jumlah jam materi.
3. Terdapat Penetapan Surat Keputusan yang tidak melampirkan besaran jumlah Honorarium kepada masing-masing nama yang sudah ditetapkan.
4. Proyek keterlambatan pekerjaan rehap gedung induk BAPPEDA Provinsi Sulawesi Tengah Tahun Anggaran 2008 masih berkelanjutan sampai Tahun

⁹*Ibid*

¹⁰Hasil Pemeriksaan BPK RI Perwakilan Sulawesi Tengah, Nomor: 7c/LHP/XIX.PLU/05/2014 pada tanggal 19 Mei 2014.

Anggaran 2015 senilai Rp. 165.011.900,- sebagian telah ditindaklanjuti dengan penyetoran ke Kas Daerah pada tanggal 25 Februari 2014 sebesar Rp. 10.000.000,- dan masih ada sisa denda keterlambatan pekerjaan rehap gedung induk BAPPEDA Provinsi Sulawesi Tengah senilai Rp. 155.011.900,-.

Dengan menggunakan substansi terminology “kerugian” dalam rumusan kamus maupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Pasal 1 Angka 22: “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

Pengertian kerugian sebagai “hilang, kekurangan atau berkurangnya”, selanjutnya diimplementasikan kedalam rumusan keuangan negara Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 maka rumusan “kerugian keuangan negara” akan menjadi rumusan sebagai berikut:¹¹

1. Hilang atau berkurangnya hak dan kewajiban negara yang nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk :
 - 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 dan pengeluaran negara;
 - d. Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah;
 - e. Kekayaan negara atau kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah.
2. Hilang atau berkurangnya sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang nyata dan pasti, dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan

¹¹ Jhon. F. Due, 1963. *Government Finance an Economics Analysis, third Edition*, Richard D. Irwin, Inc. Home wood, Illinois

pelaksanaan hak dan kewajiban akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk :

- a. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah dan atau kepentingan umum;
 - b. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.
3. Hilang atau berkurangnya hak penerimaan dan timbulnya kewajiban negara yang nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang.
 4. Timbul atau bertambahnya kewajiban pengeluaran atau pembayaran Keuangan Negara secara nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, dari Kegiatan Pelayanan Pemerintah.
 - a. Biaya penyelenggaraan tugas layanan umum pemerintah pusat atau daerah dalam bentuk kegiatan layanan: kesehatan, pendidikan, transportasi, pengurusan administrasi pertanahan, perijinan, jasa perbankan, jasa keuangan dan asuransi yang tidak sesuai ketentuan (menaikan biaya, mengurangi volume dan mengurangi hak keuangan Negara untuk keuntungan diri sendiri, orang lain atau korporasi).
 - b. Membayar tagihan pihak ketiga yang melanggar hukum (seharusnya tidak membayar, atau membayar lebih tinggi dari jumlah yang seharusnya).

Pendekatan rumusan konsep “kerugian keuangan negara” berdasarkan terminologi Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tersebut, dalam implementasi dapat dirinci sebagai berikut : hilang atau berkurangnya hak penerimaan keuangan negara dan timbulnya kewajiban negara yang nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban akibat perbuatan sengaja melawan hukum.

Rumusan “kerugian keuangan negara” jika dilakukan berdasarkan pendekatan interpretasi rumusan keuangan negara, berpatokan rumusan Penjelasan Alinea ke 3 menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

1. Hilang atau berkurangnya kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak penerimaan keuangan negara dan kewajiban pembayaran keuangan negara yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah, secara nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan sengaja melawan hukum.
2. Hilang atau berkurangnya kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak penerimaan keuangan negara dan kewajiban pembayaran keuangan Negara yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban.

Untuk mensinergikan pengawasan anggaran berbasis kinerja pada kantor Bappeda Provinsi Sulawesi Tengah menggunakan konsep *State Liability (Governmental Liability)* dimana konsep ini merupakan tanggung gugat kepada Negara atau pemerintah dalam arti mereka harus memberi kompensasi jika terjadi kerugian atau derita, secara langsung atau tidak langsung, materil atau mental kepada warganya.

D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Adapun kesimpulan yang dihasilkan:

- a. Pengawasan anggaran berbasis kinerja pada Kantor Bappeda Provinsi Sulawesi Tengah sudah dimulai sejak tahap perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya kerugian daerah. Sebab terselamatkannya keuangan daerah dari “kebocoran” adalah lebih menguntungkan dibanding dengan langkah yang diambil setelah keuangan daerah mengalami “kebocoran”. Dengan mendapatkan WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) sebanyak 2 kali Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah akan berupaya untuk lebih baik lagi pada pertanggung jawaban berbasis akreal agar lebih kepada prinsip good

governance terhadap pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan tepat sasaran.

- b. Penilaian kinerja dilakukan untuk mengetahui sejauhmana kemajuan program dan kegiatan yang dihasilkan untuk mencapai indikator kinerja Bappeda Provinsi Sulawesi Tengah yang bersih, transparan dan akuntabel dalam proses penyusunan anggaran yang adil dan tepat sasaran yang didasarkan pada prinsip good governance. Apabila ditemukan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah adalah pemberian sanksi administrasi, perdata dan pidana. Hal ini dilakukan untuk meminimalkan resiko terjadinya kebocoran anggaran dalam pengelolaan keuangan daerah, agar tidak terjadi penyalahgunaan anggaran dan memberikan perubahan pada pertanggung jawaban pada pengelolaan keuangan daerah berbasis akrual.

Rekomendasi

- a. Pengawasan anggaran pada kantor Bappeda Provinsi Sulawesi Tengah, disarankan untuk membuat kebijakan teknis sebagai pedoman penyelenggaraan sistem pengendalian intern, terkait kepastian hukum dalam penyelesaian temuan pemeriksaan. Sebab sering muncul perbedaan pemahaman akan temuan pemeriksaan. Di satu sisi lembaga pengawas menganggap sebagai temuan, tapi disisi lain Satuan Kerja Perangkat Daerah/entitas yang diperiksa menganggap bukan temuan.
- b. Peran lembaga audit Badan Pemeriksa Keuangan perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah perlu ditingkatkan untuk ikut mempercepat pemberantasan korupsi di daerah. Hasil audit perlu dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kepentingan penyidikan Polisi, Jaksa maupun Komisi Pemberantasan Korupsi. Demikian pula dengan Laporan Hasil Pemeriksaan lembaga pengawas internal Inspektorat Daerah dan lembaga eksternal Badan Pemeriksa Keuangan perwakilan Sulawesi Tengah untuk bisa diakses secara transparan masyarakat sebagai bagian dari kontrol atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

- c. Konsekwensi yuridis apabila ditemukan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah yang dapat merugikan keuangan daerah disarankan untuk langkah pertama dilakukan melalui jalur di luar pengadilan (non litigasi). Sebab jalur ini sangat mudah penyelesaiannya karena tidak menggunakan prosedur yang berbelit-belit dan waktu yang dibutuhkan relatif singkat. Namun, jika jalur di luar pengadilan ini tidak berhasil kemudian diarahkan masuk ke pengadilan (litigasi).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rasyid Thalib, 2008, *Hukum Keuangan Negara/Daerah dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, LP2HKP, Palu.
- _____, 2008, *Anggaran Berbasis Kinerja, Pertanggungjawaban Keuangan Berbasis Aktual*, Palu.
- Adrian Sutedi, 2012, *Hukum Keuangan Negara*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Hernold Ferry Makawimbang, 2015, *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Hasil Wawancara Ria Sari Fattah, Kasubag Keuangan BAPPEDA Provinsi Sulawesi Tengah tanggal 25 November 2015.
- Hasil Wawancara dengan Mulyono, SE, Ak, MM. (Inspektur Inpektorat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah) pada tanggal 14 September 2015.
- Hasil Pemeriksaan BPK RI Perwakilan Sulawesi Tengah, Nomor: 7c/LHP/XIX.PLU/05/2014 pada tanggal 19 Mei 2014.
- J.B.J.M ten Berge dalam Philipus M.Hadjon, 2006, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3) UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup*,
- Jhon. F. Due, 1963. *Government Finance an Economics Analysis, third Edition*, Richard D. Irwin, Inc. Home wood, Illinois
- Jhonny Ibrahim, 2012, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang,