

TINJAUAN YURIDIS DEPOSITO PEMERINTAH DAERAH



Sumber: finance.detik.com

A. PENDAHULUAN

Pemerintah daerah sebagai salah satu subjek pengelolaan keuangan daerah memiliki hak dan kewajiban serta kewenangan dalam mengelola keuangan daerah sebagaimana telah ditentukan dalam Undang-Undang Bidang Keuangan Negara. Pengelolaan keuangan negara tersebut meliputi hal-hal yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No.17/2003). Berdasarkan Pasal 2 UU No.17/2003, pemerintah daerah antara lain memiliki hak dan kewajiban berkaitan dengan penyelenggaraan tugas layanan umum pemerintahan, melaksanakan pengelolaan penerimaan dan pengeluaran daerah, serta pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah. Pengelolaan keuangan negara tersebut diimplementasikan oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Hak dan kewajiban pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan telah diatur Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No.23/2014). Pemerintah daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara lain urusan bidang

pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum tata ruang, tenaga kerja, lingkungan, dan juga investasi.

Pelaksanaan hak dan kewajiban pemerintah daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah (APBD) yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah tersebut meliputi keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggung jawaban.

Sehubungan dengan hak dan kewajiban tersebut, terdapat satu hak atau kewenangan yang signifikan bagi pemerintah daerah, yaitu terkait pengelolaan kekayaan daerah. Pasal 1 angka (1) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menyebutkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Investasi adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, dividen, royalti, manfaat sosial dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.¹ Pengelolaan kekayaan daerah merupakan satu aspek penting yang mampu meningkatkan pendapatan daerah.

Salah satu bentuk pengelolaan keuangan daerah yang menjadi favorit bagi pemerintah daerah (Pemda) adalah investasi jangka pendek dalam bentuk deposito. Deposito adalah simpanan yang penarikannya hanya dapat dilakukan pada waktu tertentu berdasarkan perjanjian Nasabah Penyimpan dengan bank.² Penempatan dana APBD dalam bentuk deposito memiliki daya tarik dalam rangka optimalisasi pendapatan daerah. Banyak Pemda di wilayah Indonesia yang menempatkan dana APBD yang tidak terserap dalam bentuk deposito di bank. Deposito dianggap dapat menambah pendapatan daerah melalui bunga yang diberikan oleh bank bahkan dapat dikatakan adanya kecenderungan Pemda menggunakan uang daerah sebagai instrumen investasi berupa deposito dan giro. Dengan kata lain deposito dijadikan target pendapatan.³

¹ Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 angka (65)

² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Pasal 1 angka (7)

³ Berdasarkan berita media elektronik dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis> Selasa, 1 Agustus 2017, yang berjudul “*Ini alasan Dana Pemda Ratusan Triliun Cuma Mengendap di Bank*”, didapatkan informasi bahwa dana pemerintah daerah banyak yang masih mengendap di perbankan

Kasus yang mencerminkan deposito sebagai target pendapatan adalah kasus yang belum lama ini terjadi pada Pemda Kabupaten Katingan Provinsi Kalimantan Tengah. Berdasarkan pernyataan keterangan Ketua DPRD Katingan yang dimuat pada beberapa media massa, diantaranya Kalteng Pos pada tanggal 15 September 2017 diketahui adanya informasi bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kabupaten Katingan (Pemkab Katingan) yang disimpan di Bank Tabungan Negara (BTN) sebesar Rp 100 Milyar sebagian besar telah ditarik. Informasi media massa tersebut menyatakan bahwa dana milik Kabupaten Katingan tersebut disimpan di BTN Pondok Pinang, Jakarta berupa Deposito sebesar Rp 100 Milyar. Penyimpanan tersebut dilakukan pada masa sebelum pelantikan Anggota DPRD Kabupaten Katingan periode 2014-2019.

Proses penyimpanan dana deposito tersebut dilakukan melalui transfer dalam tiga tahap, yaitu transfer pertama sebesar Rp75 milyar, transfer kedua sebesar Rp10 milyar, dan dan transfer ketiga sebesar Rp15 milyar. Pada saat peralihan kepemimpinan kepada Bupati yang baru pada sekitar Agustus-September 2017, diterima laporan bahwa terdapat penarikan dana sebesar Rp65 milyar yang belum diketahui secara rinci waktu penarikan dan peruntukannya. Kemudian pada Tahun 2017 ini diinformasikan bahwa sisa dana atau saldo terakhir adalah sebesar Rp935 juta. Atas dasar kasus tersebut, menarik untuk dicermati terkait dari sisi penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah terkait batasan penyimpanan dana melalui deposito, serta aspek-aspek hukum lain yang melekat di dalamnya yang dapat ditelaah khususnya bagi Badan Pemeriksa Keuangan selaku pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang di atas maka Penulis membuat rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah dalam pelaksanaan investasi deposito sesuai pengelolaan keuangan daerah?
2. Bagaimanakah pengawasan atas pelaksanaan deposito daerah?
3. Apa yang perlu dicermati oleh lembaga pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara terkait kegiatan pemerintah daerah dalam mendepositokan uang dari APBD?

alasannya karena hambatan pada pelaksanaan proyek dan kegiatan, sehingga belum belum dapat dilunasi pembayarannya.

C. PEMBAHASAN

1. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Investasi Deposito Sesuai Pengelolaan Keuangan Daerah.

a. Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah

Berdasarkan sistem otonomi Daerah, pemerintah daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengklasifikasikan Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Adapun urusan pemerintahan umum adalah urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Pembagian urusan tersebut dilaksanakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah antara lain urusan bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum tata ruang, tenaga kerja, lingkungan, dan juga investasi.⁴

Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pelaksanaan hak dan kewajiban pemerintah dalam bidang-bidang yang telah ditentukan diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah (APBD) yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundangundangan.

b. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Melaksanakan Investasi

1) Pelaksanaan Investasi oleh Pemerintah Daerah

Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara dari Presiden selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola

⁴ Lampiran Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan (Pasal 6 ayat (2) huruf c UU 17/2003). Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggung jawaban, termasuk diantaranya pengelolaan **investasi** dan kekayaan yang dipisahkan.

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) selaku pejabat pengelola APBD. Berdasarkan Pasal 9 ayat (2) UU No.1/2004, Kepala SKPKD selaku Bendahara Umum Daerah berwenang untuk melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi. Investasi adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis seperti bunga, dividen, royalti, manfaat sosial dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

- 2) Ketentuan dalam pelaksanaan investasi/deposito oleh pemerintah daerah.
 - a) Investasi yang dilakukan adalah investasi jangka pendek atau jangka panjang terhadap uang daerah yang sementara belum digunakan, sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah, tugas daerah dan kualitas pelayanan publik untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan atau manfaat lainnya (Pasal 328 ayat (1) UU 23/2014 jo Pasal 116 PP Nomor 58/2005);
 - b) Bunga deposito, bunga atas penempatan uang di bank, jasa giro, dan/atau bunga atas investasi jangka pendek merupakan pendapatan Daerah (Pasal 328 ayat (2) UU 23/2014);
 - c) Pemerintah daerah dapat melakukan investasi jangka pendek dan jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya (Pasal 116 PP 58/2005);
 - d) Investasi pemerintah daerah digunakan untuk mengelola kekayaan pemerintah daerah yang diinvestasikan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang (Pasal 70 Permendagri 13/2006 diubah terakhir dengan Permendagri 21/2011);
 - e) Pengaturan tentang Investasi Pemerintah Daerah (Pasal 71 Permendagri 13/2006 diubah terakhir dengan Permendagri 21/2011) sebagai berikut:
 - (1) Investasi jangka pendek merupakan investasi yang dapat segera diperjualbelikan/dicairkan, ditujukan dalam rangka manajemen kas dan beresiko rendah serta dimiliki selama kurang dari 12 (duabelas) bulan.

Investasi jangka pendek mencakup deposito berjangka waktu 3 (tiga) bulan sampai dengan 12 (dua belas) bulan yang dapat diperpanjang secara otomatis.

- (2) Investasi jangka panjang digunakan untuk menampung penganggaran investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki lebih dari 12 (duabelas) bulan yang terdiri dari investasi permanen dan non-permanen.

Investasi jangka panjang antara lain surat berharga yang dibeli pemerintah daerah dalam rangka mengendalikan suatu badan usaha, misalnya pembelian surat berharga untuk menambah kepemilikan modal saham pada suatu badan usaha, surat berharga yang dibeli pemerintah daerah untuk tujuan menjaga hubungan baik dalam dan luar negeri, surat berharga yang tidak dimaksudkan untuk dicairkan dalam memenuhi kebutuhan kas jangka pendek

c. Implementasi Deposito Dalam UU Pemerintahan Daerah

Ketentuan terkait implementasi deposito oleh Pemda dapat dilihat dalam beberapa ketentuan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, sebagai berikut:

- (1) Pasal 328 ayat (1) UU 23/2014 menyatakan :

“Dalam rangka manajemen kas, Pemerintah Daerah dapat mendepositokan dan/atau melakukan investasi jangka pendek uang milik Daerah yang sementara belum digunakan sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan Daerah, tugas Daerah, dan kualitas pelayanan publik”.

Dalam Penjelasannya ditentukan bahwa penempatan deposito dilakukan pada bank umum di Indonesia yang aman/sehat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perbankan.

- (2) Pasal 37 Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah menyatakan :

Ayat (1)

“Dalam hal terjadi kelebihan kas, Bendahara Umum Daerah dapat menempatkan Uang Daerah pada rekening di Bank Sentral/Bank Umum yang menghasilkan bunga/jasa giro dengan tingkat bunga yang berlaku”

Ayat (2)

“Penempatan Uang pada Bank Umum dilakukan dengan memastikan bahwa Bendahara Umum Daerah dapat menarik uang tersebut sebagian atau seluruhnya ke Rekening Kas Umum Daerah pada saat diperlukan”.

Ayat (3)

“Ketentuan lebih lanjut mengenai penempatan uang daerah pada Bank Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Kepala Daerah”.

Berdasarkan ketentuan di atas, Uang Pemerintah Daerah yang belum digunakan dapat didepositokan sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah. Penempatan Uang dilakukan pada Bank Sentral/Bank Umum, serta penempatan uang dapat dilakukan dalam hal terjadi kelebihan kas dengan memperhatikan arus kas masuk dan arus kas keluar.

d. Bunga Deposito sebagai Pendapatan Asli daerah

Bunga deposito, bunga atas penempatan uang di bank, jasa giro dan/atau bunga atas investasi jangka pendek merupakan pendapatan daerah.⁵ Pasal 21 ayat (2) huruf d PP 58/2005 dan Pasal 73 ayat (2) Permendagri 13/2006 mengatur bahwa pendapatan bunga atas deposito dianggarkan dalam kelompok Pendapatan Asli Daerah pada Jenis Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

e. Peranan BUD dan Kuasa BUD dalam Deposito Daerah.

(1) Kewenangan BUD dan Kuasa BUD dalam deposito daerah.

Dalam penempatan deposito, peran paling penting diemban oleh BUD dan Kuasa BUD. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c Permendagri 13/2006 yang menyatakan bahwa BUD memiliki wewenang melakukan pengendalian pelaksanaan APBD. Kemudian Pasal 8 ayat (2) huruf h menyatakan bahwa Kuasa BUD mempunyai tugas melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi daerah.

(2) Pengendalian Pelaksanaan APBD.

Dalam hal pengendalian pelaksanaan APBD, BUD harus menyusun arus kas pemerintah daerah guna mengatur ketersediaan dana yang cukup untuk mendanai pengeluaran-pengeluaran yang sesuai dengan rencana pengeluaran. Perkiraan arus kas masuk dan arus kas keluar sangat diperlukan agar tidak

⁵ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 328 ayat (2)

mengganggu pelaksanaan APBD. Penarikan dana sebagian atau seluruhnya dilakukan oleh BUD.

BUD dapat melakukan penarikan uang sebagian atau seluruhnya jika sewaktu-waktu diperlukan yang dituangkan dalam perjanjian penempatan deposito. Dalam perjanjian deposito harus memuat hak dan kewajiban dari kedua belah pihak yang diatur dengan detail. Dana yang disimpan dalam deposito adalah dana yang memang diperkirakan tidak digunakan dalam waktu tertentu.

(3) Telaahan staf oleh BUD dan Kuasa BUD kepada Kepala Daerah.

BUD dan Kuasa BUD membuat telaah staf kepada Kepala Daerah dengan mempertimbangkan saldo minimal di RKUD. Saldo minimum di RKUD bertujuan pengendalian APBD jika terdapat kebutuhan yang mendesak diluar prediksi arus kas keluar yang telah disusun oleh SKPD. Sesuai dengan Pasal 125 ayat (1) Permendagri 13/2006 bahwa Kepala SKPD berdasarkan rancangan DPA-SKPD menyusun anggaran kas SKPD dan dikompilasi oleh PPKD. PPKD selaku BUD menyusun anggaran kas pemerintah daerah guna mengatur ketersediaan dana yang cukup untuk mendanai pengeluaran-pengeluaran yang sesuai dengan rencana penarikan dan yang tercantum dalam DPA-SKPD yang telah disahkan. Anggaran kas sebagaimana dimaksud memuat perkiraan arus kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan arus kas keluar yang digunakan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan dalam setiap periode.⁶

(4) Surat penawaran ke Bank Umum.

BUD dan Kuasa BUD juga harus membuat surat penawaran ke Bank Umum agar persaingan bunga lebih kompetitif sehingga penempatan deposito benar-benar memberikan kontribusi yang maksimal bagi Pemerintah Daerah. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi permainan dengan pihak bank, karena dengan memberikan penawaran kepada bank mengenai bunga deposito atau beban kontribusi tentu akan menjamin transparansi pengelolaan keuangan daerah. Pemberian Bunga harus dicatat dalam pendapatan asli daerah serta pemberian dalam bentuk barang harus dicatat dalam aset Pemerintah Daerah.

⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006, Pasal 126

2. Pengawasan atas Pelaksanaan Deposito Daerah

Menurut Lyndal F. Urwick, pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang telah dikeluarkan.⁷ Pengawasan merupakan sarana untuk menghubungkan target dengan realisasi setiap kegiatan yang harus dilakukan oleh pemerintah secara utuh dan menyeluruh. Pengawasan dipandang dari “kelembagaan” yang dikontrol dapat diklasifikasikan kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Adapun kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.

Sehubungan dengan kontrol dalam pengelolaan keuangan negara/daerah, Pasal 39 PP 39/2007 menyatakan bahwa:

- (1) Pengendalian internal terhadap pengelolaan Uang Negara/ Daerah dilakukan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/ bupati/ walikotat kepala kantor/ satuan kerja.
- (2) Pengawasan fungsional terhadap pengelolaan Uang Negara/ Daerah dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional pusat/daerah dan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan UU Perbendaharaan Negara dan peraturan pelaksanaannya, yaitu Pasal 70 Permendagri No. 13/2006 sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri 21/2011 dan Pasal 328 UU No. 23/2014 Pemda memiliki hak dan kewenangan untuk menginvestasikan dana APBD dalam bentuk deposito. Dengan kata lain, tidak ada larangan bagi pemerintah daerah mendepositokan dan/atau melakukan investasi jangka pendek atas uang milik daerah selama belum digunakan dan sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan Daerah, tugas Daerah, dan kualitas pelayanan publik. Pelaksanaan investasi tersebut harus memenuhi syarat:

a) Syarat materiil bahwa deposito pemerintah daerah.

- 1) Deposito dapat dilakukan dengan mempertimbangkan Uang Pemerintah Daerah yang belum digunakan. Uang tersebut dapat didepositokan sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah. Penempatan Uang dilakukan pada Bank Sentral/Bank Umum, serta penempatan uang dapat dilakukan dalam hal terjadi kelebihan kas dengan memperhatikan arus kas masuk dan arus kas keluar (Pasal 193 ayat (1), Pasal 328 ayat (1) UU 23/2004, Pasal 37 PP 39/2007).

⁷ Nomensen Sinamo, *Hukum Anggaran Negara*, PT Pustaka Mandiri, Jakarta, 2010, hlm. 91

- 2) Deposito dicatat dalam Laporan Keuangan dan diperjanjikan sesuai peraturan perundang-undangan;
 - 3) Bunga hasil deposito harus dianggarkan dan dicatat sebagai Pendapatan Asli Daerah pada Jenis “Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah” (Pasal 193 ayat (2) UU 32/2004, Pasal 21 ayat (2) huruf d PP 58/2005 dan Pasal 73 ayat (2) Permendagri 13/2006).
 - 4) Deposito harus memperhatikan pengendalian pengelolaan keuangan daerah baik dalam penempatan dan dalam penarikan dengan memperhatikan kondisi keuangan daerah (Pasal 7 ayat (2), Pasal 125 ayat (1), Pasal 126 ayat (1) dan (2) Permendagri 13/2006).
- b) Syarat formil, yaitu bahwa pelaksanaan deposito pemerintah daerah, harus dilakukan dengan memperhatikan mekanisme sebagai berikut:
- 1) Pelaksanaan deposito harus dilaksanakan tetap dengan pengendalian pengelolaan keuangan daerah oleh BUD dan Kuasa BUD (Pasal 7 ayat (2) Permendagri 13/2006) baik ketika akan menempatkan maupun dalam penarikan dana sebagian atau seluruhnya.
 - 2) Adanya telaahan staf oleh BUD dan Kuasa BUD kepada Kepala Daerah (Pasal 125 ayat (1) dan ayat (2) Permendagri 13/2006).
 - 3) Adanya surat penawaran ke Bank Umum.

Walaupun Pemda memiliki hak dan kewenangan menginvestasikan dananya dalam deposito, namun penatausahaan dan pengelolaan tetap berlandaskan prinsip pengelolaan keuangan daerah. Pasal 4 PP No.58/2005 menentukan bahwa:

- 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.
- Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Dengan kata lain semua penerimaan dan pengeluaran daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa wajib dianggarkan dalam APBD.

Kemudian Pasal 327 ayat (3) UU 23/2014 menegaskan bahwa setiap pengeluaran atas beban APBD diterbitkan dokumen pelaksanaan anggaran dan surat penyediaan dana atau dokumen lain yang dipersamakan dengan surat penyediaan dana oleh pejabat pengelola keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah.

Penempatan deposito akan melanggar prinsip kepatutan mana kala di satu sisi kegiatan-kegiatan APBD yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD tidak dilaksanakan sehingga pelayanan publik menjadi terganggu.

Sehubungan dengan kasus yang terjadi pada Pemkab Katingan, terdapat ketidaktertiban dan ketidaktransparanan dalam pengelolaan keuangan daerah yang bertentangan dengan asas pengelolaan keuangan daerah. Hal ini dapat dilihat dari berlangsungnya penyimpanan dana di Bank BTN tahun 2014, sementara pada proses penarikan atas dana Rp100 Milyar menjadi Rp935 Juta tersebut tidak diketahui secara pasti.

Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah berwenang melaksanakan penempatan uang daerah pada Bank Umum. Kewenangan Kepala daerah tersebut didelegasikan kepada PPKD selaku kuasa BUD.⁸ Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengertian delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Artinya BUD lah yang bertanggung jawab atas hal yang terjadi pada pengeluaran atau penerimaan kas.

Sehubungan dengan kasus di Kabupaten Katingan, diperlukan penelusuran terhadap Kepala Daerah terkait latar belakang tidak menempatkan dana di Wilayah Provinsi Kalimantan melainkan penempatan uang daerah pada Bank BTN di Wilayah Jakarta. Kemudian penelusuran terhadap BUD dan Kuasa BUD, yang diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan pengendalian pengelolaan keuangan daerah, serta terhadap Inspektorat Daerah yang berfungsi melakukan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Penelusuran atas dana tersebut dapat dilihat dari tertib tidaknya penyusunan arus kas yang disusun oleh BUD.

Kas Pemda yang dikuasai dan di bawah tanggung jawab BUD terdiri dari:⁹

1. Saldo rekening kas daerah, yaitu saldo rekening-rekening pada bank yang ditentukan oleh gubernur, bupati/walikota untuk menampung penerimaan dan pengeluaran;

⁸ Peraturan Bupati Katingan Provinsi Kalimantan Tengah No.20 Tahun 2014 tentang Penempatan Uang Pemerintah Daerah pada Bank Umum Dalam Bentuk Deposito dan Giro Pasal 5

⁹ Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan No. 02 Penyusunan Neraca Awal Pemerintah Daerah. Komite Standar Akuntansi Pemerintahan

2. Setara kas, antara lain berupa surat utang negara (SUN)/obligasi dan deposito kurang dari 3 bulan, yang dikelola oleh bendahara umum daerah;
3. Uang tunai di BUD.

Saldo simpanan di bank yang dapat dikategorikan sebagai kas adalah saldo simpanan atau rekening di bank yang setiap saat dapat ditarik atau digunakan untuk melakukan pembayaran. Dalam pengertian kas ini juga termasuk setara kas yaitu investasi jangka pendek yang sangat likuid yang siap dicairkan menjadi kas yang mempunyai masa jatuh tempo yang pendek, yaitu 3 (tiga) bulan atau kurang dari tanggal perolehannya.¹⁰

Apabila terdapat kelemahan penyerapan APBD yang disebabkan adanya penempatan dana deposito pada bank umum, maka dari segi kemanfaatannya perlu dipertanyakan. Terlebih lagi jika investasi jangka pendek deposito yang diperpanjang terus menerus tidak diikuti oleh tercapainya pelayanan umum kepada masyarakat serta program yang telah ditentukan sesuai dengan perencanaan.

Dalam kaitannya dengan pemeriksaan laporan keuangan khususnya pemeriksaan kas, BPK meminta Surat Pernyataan Kepemilikan Rekening Kas Daerah, baik dalam bentuk giro maupun deposito. Kemudian seiring dengan permintaan tersebut, standar yang dilakukan dalam pemeriksaan adalah pemeriksaan kas. Kejanggalan penarikan dana yang ada pada kasus Kabupaten Katingan dapat mungkin terjadi bahwa penarikan dana dilakukan oleh Bendahara ketika BPK selesai melakukan pemeriksaan, atau terdapat indikasi adanya manipulasi laporan keuangan.

Deposito berjangka mempunyai tanggal jatuh tempo yang telah ditetapkan, dibuktikan dengan instrumen tertulis, dan menghasilkan bunga yang tetap bagi nasabah selama usia kontrak. Dengan demikian, apabila waktu yang telah ditentukan telah habis. Depositor dapat menarik depositonya atau memperpanjang dengan suatu periode yang dibutuhkan. Apabila pemilik deposito mencairkan depositonya sebelum jatuh tempo, akan dikenakan denda oleh bank yang bersangkutan. Mengingat keterikatannya dengan waktu kontrak, maka deposito berjangka dari segi nasabah kurang likuid karena tidak dapat diperdagangkan atau tidak *negotiable*. Sedangkan dari sudut pandang bank, deposito berjangka mempunyai manfaat yang menonjol karena deposito tersebut cenderung mengendap sampai waktu jatuh tempo meskipun biayanya tinggi.¹¹ Pengawasan perlu dilaksanakan sejalan baik terhadap bank maupun Pemda. Kemudian

¹⁰ Ibid

¹¹ Muhamad Djumhana, Hukum Perbankan di Indonesia, PT Citra Aditya Bakti. Bandung, 2012 hlm. 329

dari sisi lain, tugas pengawas dan pemeriksa pengelolaan keuangan negara tidak hanya sebatas melihat bentuk pertanggungjawaban penempatan dana dari aspek legalitasnya saja (prosedur, perizinan, keberadaan anggaran pada perencanaan), namun juga dapat memberikan rekomendasi sesuai dengan prinsip kepatutan dan kemanfaatan.

Kontrol internal hierarkis secara nyata juga perlu ditingkatkan, yaitu oleh atasan, Kepala Daerah yang memberikan izin pembukaan rekening deposito, maupun DPRD karena pada dasarnya pengawasan dapat dilakukan pada waktu, sedang, sesudah operasional, dan pengawasan pada waktu sebelum dilakukan pengeluaran.

3. Hal yang Perlu Dicermati oleh Lembaga Pemeriksa Pengelolaan Keuangan Negara/BPK Dalam Rangka Pelaksanaan Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Sehubungan adanya kecenderungan Pemda menempatkan dana APBD dalam bentuk deposito yang dijadikan target pendapatan daerah, terdapat beberapa hal yang perlu dicermati lembaga pemeriksa keuangan negara/BPK dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan keuangan daerah, antara lain sebagai berikut:

- a. Investasi dana Pemda dalam bentuk deposito merupakan objek pemeriksaan BPK dalam pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemda. Dalam hubungannya dengan investasi jangka pendek berupa deposito yang dilakukan oleh Pemda, Laporan Arus Kas merupakan bagian dari laporan keuangan yang dapat menentukan dan membuktikan bahwa penelusuran dana yang didepositokan itu adalah berasal dari perkiraan arus kas masuk dan arus kas keluar yang belum digunakan. Laporan arus kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasi, investasi, pendanaan dan transitoris yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu.¹²
- b. Penelusuran dan pengungkapan lebih lanjut Hasil Pemeriksaan BPK khususnya pada Catatan atas Laporan Keuangan untuk mengungkapkan kebenaran dan kepatuhan pelaksanaan deposito pemerintah daerah Kabupaten Katingan. Catatan atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas.¹³
- c. Pemeriksaan pendapatan bunga deposito atas penempatan dana kas daerah. Jumlah penerimaan pendapatan bunga yang dilaporkan dalam arus kas aktivitas operasi

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Lampiran I.01, Hlm. 19

¹³ Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Lampiran II.01, Hlm. 20

adalah jumlah kas yang benar-benar diterima dari pendapatan bunga pada periode akuntansi yang bersangkutan.¹⁴

- d. Pemeriksaan terhadap kemungkinan adanya rekening-rekening penampung bunga deposito di luar dari Bank yang ditunjuk.
- e. Penelusuran adanya penggunaan uang hasil deposito daerah untuk kepentingan perorangan khususnya mengenai kecenderungan pemerintah daerah menggunakan uang daerah sebagai instrumen investasi berupa deposito dan giro.

D. PENUTUP

Berdasarkan UU Perbendaharaan Negara, UU Administrasi Pemerintahan dan peraturan pelaksanaannya, Pemda memiliki hak dan kewenangan untuk menginvestasikan dana APBD dalam bentuk deposito, khususnya deposito jangka pendek. Tidak ada larangan bagi pemerintah daerah menandatangani dan/atau melakukan investasi jangka pendek atas uang milik daerah selama sifatnya belum digunakan dan sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan Daerah, tugas Daerah, dan kualitas pelayanan publik. Disamping hak tersebut, Pemda juga berkewajiban memenuhi syarat materil dan syarat formil pelaksanaan deposito pada bank umum. Penatausahaan dan pengelolaannya tetap berlandaskan prinsip pengelolaan keuangan daerah, yaitu prinsip ketertiban, transparan, kepatutan, dan kemanfaatan.

Pada dasarnya pengawasan atas pelaksanaan deposito oleh pemerintah daerah dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Dalam pengawasan internal, kontrol dilakukan oleh Inspektorat setempat dan secara hierarkis yaitu oleh atasan, Kepala Daerah yang memberikan izin pembukaan rekening deposito, maupun DPRD. Tugas BPK tidak hanya sebatas melihat bentuk pertanggungjawaban penempatan dana dari aspek legalitasnya saja (prosedur, perizinan, keberadaan anggaran pada perencanaan), namun juga dapat memberikan rekomendasi sesuai dengan prinsip kepatutan dan kemanfaatan.

Hal-hal yang perlu dicermati BPK dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan keuangan berkenaan dengan kegiatan pemerintah daerah dalam menandatangani uang dari APBD antara lain:

- a. Penelusuran Laporan arus kas digunakan untuk mengevaluasi hubungan antar aktivitas operasi, investasi, pembiayaan.

¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Lampiran II.04 PSAP 03, Hlm. 9

- b. Penelusuran dan pengungkapan lebih lanjut Hasil Pemeriksaan BPK khususnya pada Catatan atas Laporan Keuangan untuk mengungkapkan kebenaran dan kepatuhan pelaksanaan deposito.
- c. Pendapatan bunga deposito atas penempatan dana kas daerah.
- d. Pemeriksaan terhadap kemungkinan adanya rekening-rekening penampung bunga deposito di luar dari Bank yang ditunjuk.
- e. Penelusuran adanya penggunaan uang hasil deposito untuk kepentingan perorangan

DAFTAR PUSTAKA

1. Adrian Sutedi.2010.Hukum Keuangan Negara.Sinar Grafika.
2. Muhamad Djumhana.2012.Hukum Perbankan di Indonesia.PT Citra Aditya Bakti.
3. Nomensen Sinamo.2009.Hukum Anggaran Negara.PT Pustaka Mandiri.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
5. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
6. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah.
8. Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011.
9. Peraturan Bupati Katingan Provinsi Kalimantan Tengah No.20 Tahun 2014 tentang Penempatan Uang Pemerintah Daerah pada Bank Umum Dalam Bentuk Deposito dan Giro.
10. Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan, SAP No. 02 Penyusunan Neraca Awal Pemerintah Daerah. Komite Standar Akuntansi Pemerintahan.

WEBSITE

<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis> Selasa, 1 Agustus 2017, yang berjudul “ *Ini Alasan Dana Pemda Ratusan Triliun Cuma Mengendap di Bank*”

Penulis: Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Tengah

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.