

Eksistensi

**BADAN
PENGAWASAN
KEUANGAN
DAN PEMBANGUNAN**

Di Era Otonomi Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 Tentang
Hak Cipta
Lingkup Hak Cipta

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana
Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1(satu) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Ahmad Fikri Hadin, SH., LL.M.

Eksistensi
**BADAN
PENGAWASAN
KEUANGAN
DAN PEMBANGUNAN**
Di Era Otonomi Daerah



Eksistensi
**BADAN
PENGAWASAN
KEUANGAN
DAN PEMBANGUNAN**
Di Era Otonomi Daerah

© Ahmad Fikri Hadin

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

Cetakan Pertama: Oktober 2012

Editor: Bill Nope, SH., LL.M.
Penata Letak: Irwan
Perancang Sampul: Mugi Pengki
Pracetak: Kelik Wahyu Wijonarko
Produksi: N. O. Bana

GENTA Press
(Kelompok Genta Publishing)

Perumahan Pring Mayang Regency 2 No. 4
Jl. Rajawali Gedongan Baru Pringgolayan
Banguntapan, Bantul, Yogyakarta

PO. BOX 1095 YK 55000 YOGYAKARTA

Telp.: 0274-9110864; Faks: 0274-376956

E-mail: gentapublishing@yahoo.com

Layanan SMS: 081 227 589 589

124 + xii hal, 14 x 21 cm

ISBN: 978-979-3988-25-8

KATA PENGANTAR

Buku yang hadir di hadapan pembaca ini berasal dari tesis dalam rangka menyelesaikan studi Program S2 di Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Tesis tersebut telah dipertahankan dalam ujian tertutup pada tanggal 2 Agustus 2012. Dengan penyesuaian layaknya sebuah buku, penulisan yang semula tesis ini disesuaikan agar mudah dan mengalir saat dibaca. Dengan selesainya penulisan buku berjudul ***Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah***, tiada kata yang terindah selain Alhamdulillahirobbilalamin.

Keuangan negara merupakan elemen yang paling esensial dalam pelaksanaan bernegara. Salah satu persoalan pokok Negara hukum adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan atau wewenang. Salah satu kewenangan dimaksud adalah kewenangan dalam pengelolaan keuangan, aspek yang vital untuk pembangunan suatu bangsa. Kewenangan tersebut harus dilakukan pengawasan (*control*).

Dengan semakin ditingkatkan dan diperluasnya pembangunan, maka diperlukan dana sesuai dengan kebutuhan pembangunan yang tengah berlangsung. Tidak

terlepas juga dengan pengawasan dengan pembangunan dan penggunaan keuangan Negara tersebut. Salah satu dari lembaga pengawas adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan atau sering disingkat BPKP.

Terbitnya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983 yang semula Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara (DDPKN) atau sering dikenal DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 merupakan landasan hukum pertama pembentukan BPKP yang merupakan pengawas internal pemerintah. Pada tahun 1998 dengan adanya reformasi dan dibukanya “kran” otonomi daerah membawa perubahan yang sangat drastis terhadap pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan Republik Indonesia tidak terkecuali dengan BPKP sendiri.

Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 64 tahun 2005 yang merupakan landasan hukum BPKP.

Implementasi otonomi daerah merupakan salah satu isu yang membuat kedudukan BPKP tidak sekukuh dulu. Sering terjadinya tumpang tindih kewenangan dengan lembaga pengawasan lainnya menjadikan isu pembubaran BPKP atau penggabungan BPKP dengan lembaga pengawasan lainnya semakin mengemuka. Buku ini berusaha memberikan jawaban atas isu-isu yang berkembang hingga sekarang.

Secara pribadi tanpa kesempatan, bimbingan, masukan, serta bantuan dan dorongan semangat banyak pihak yang diberikan kepada penulis, maka karya tulis ini tidak akan

pernah “ada”. Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semuanya, namun terlalu banyak untuk disebutkan satu demi satu. Karena itu, penulis akan menyebut beberapa nama saja kepada siapa penulis sangat berhutang budi dalam penyelesaian karya tulis ini. Yang pertama dan paling utama adalah kedua orang tua penulis yaitu Ayahanda Prof. Dr. H. M. Hadin Muhjad, SH.,M. Hum dan Ibunda Hj. Maimunah S.Sos yang telah melahirkan dan mendidik penulis sampai sekarang, tidak dapat dituliskan rasa terima kasih dan sayang penulis kepada mereka walaupun air di samudera dijadikan tinta tidak akan cukup untuk menuliskannya. Pembimbing serta penguji tesis penulis yaitu yang terpelajar Bapak Sardjuki SH, MH yang memberikan kebebasan dalam penulisan serta selalu memberikan masukan yang konstruktif. Terima kasih juga penulis ucapkan kepada Yang terpelajar Prof. Dr. Sudjito, SH, M.Si dan yang terpelajar Andy Omara SH, M.Pub & Int Law atas masukan konstruktifnya. Para dosen-dosen yang membuka wawasan penulis di Magister Ilmu Hukum UGM. Teman-teman seperjuangan di MIH FH UGM angkatan 2010, khususnya kluster Hukum Kenegaraan, Thanks for everything. Spirit tak terhingga dari adik-adik penulis Ahmad Zulfakar, Ika Putri Mauizah, Dwi Putri Rahmi. Untuk Desy Ariani SH, M.Kn “kusiapkan kanvas dan kau tuliskan sendiri tak akan cukup menggambarkan rasa terima kasihku”. Om namun terlebih sering dipanggil Abang Nasrullah Ompu Banna terima kasih untuk penambahan literatur, wawasan serta dorongan atas semuanya. Juga Bang Ufran sebagai Chief Editor Kelompok Genta. Semoga Allah senantiasa melimpahkan rahmatnya untuk kita semua. Serta tidak lupa juga kepada GENTA Press yang berkenan menerbitkan buku ini, semoga GENTA Press selalu menjadi terdepan sesuai dengan filosofi namanya.

Tentu saja apa yang tersaji dalam buku ini masih jauh dari sempurna dan mengandung banyak kekurangan disebabkan kelemahan penulis sendiri, karenanya dengan kerendahan hati saran dan kritik yang konstruktif sangat diharapkan demi kesempurnaan buku ini. Akhir kata, semoga buku ini dapat memperluas khazanah keilmuan hukum tata negara maupun hukum administrasi serta memberikan manfaat bagi pembaca.

KNOW YOURSELF AND DO THE BEST

Banjarmasin, Oktober 2012

Ahmad Fikri Hadin

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR BAGAN	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II OTONOMI DAERAH DAN PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA	15
A. Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah	15
B. Konsep Pengawasan dan Bentuk-Bentuk Pengawasan	21
C. Keuangan Negara	24
D. Pembangunan	29
E. Good Governance	30
BAB III KEDUDUKAN DAN PERANAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN	37
A. Kedudukan BPKP dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	37
B. Peranan BPKP dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	59

C. Faktor Penghambat Peranan BPKP dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	102
---	-----

BAB IV PENUTUP	113
-----------------------------	-----

DAFTAR PUSTAKA	115
----------------------	-----

BIODATA PENULIS	123
-----------------------	-----

DAFTAR BAGAN

Bagan IV.1	Mekanisme Pengawasan/Pemeriksaan Ekternal Dan Internal Pada Waktu Ini..	47
Bagan IV.2	Alur Pengawasan Efektif	61
Tabel IV.1	Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT) BPKP Tahun 2008	76
Bagan IV.3	Mekanisme Pengawasan/Pemeriksaan Berjenjang dan Terpadu	96
Tabel IV. 2	Perbandingan BPK Dengan BPKP	106
Tabel IV. 3	Data Perbandingan BPK Dengan BPKP .	110

BAB I

PENDAHULUAN

Pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menjadi hukum dasar tertulis yang tertinggi dalam Negara (*the highest law of the land*).¹ Sebagai hukum dasar tertulis yang tertinggi dalam Negara, UUD 1945 menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik di pusat maupun daerah. Sehubungan dengan itu, UUD 1945 memuat apapun menggariskan tentang pembagian kekuasaan baik secara *vertical*² maupun horizontal.³

Tahun 1999 merupakan tahun ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan

¹ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, hlm. 1.

² Pembagian kekuasaan secara *vertical* lazim dikenal sebagai pembagian kekuasaan secara teritorial menunjuk pada pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Dalam UUD 1945, hal tersebut tampak jelas digariskan dalam ketentuan pasal 1 ayat (1) jo Pasal 18 dan Pasal 18 A Perubahan Kedua UUD 1945.

³ Pembagian kekuasaan secara horizontal menunjuk pada pembagian fungsi-fungsi antara organ-organ kenegaraan. Dalam UUD 1945, pembagian fungsi di antara organ kenegaraan relatif banyak diatur di dalamnya, termasuk hubungan fungsional ataupun hubungan kekuasaan antara satu organ kenegaraan dengan organ kenegaraan lain yang menggambarkan adanya "*division of powers*". Menurut teori klasik yang dikemukakan oleh Montesquie "*trias politica*" pembagian kekuasaan digolongkan menjadi

Daerah, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menetapkan, kewenangan menyelenggarakan pemerintahan di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah. Di mana pemerintah daerah berwenang untuk menyelenggarakan pemerintahan di lingkungannya, termasuk di dalamnya untuk mengelola keuangannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pengecualian terjadi pada beberapa bidang tertentu, yang diatur Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yaitu kebijakan luar negeri, kebijakan moneter dan fiskal nasional, yustisi, agama, keamanan dan pertahanan. Sedangkan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di daerah dipegang oleh kepala daerah.

Fakta saat ini kebijakan desentralisasi merupakan keputusan dianggap terbaik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu diambil oleh bangsa ini walaupun takarannya menggunakan kaca mata pemerintah pusat. Pilihan ini tidak lepas dari kondisi wilayah Negara yang luas, sehingga tidak mungkin lagi seluruh urusan Negara diselesaikan oleh pemerintahan Negara yang berkedudukan di pusat pemerintahan Negara. Dipandang perlu dibentuk alat-alat perlengkapan setempat yang disebarkan ke seluruh wilayah Negara untuk menyelesaikan urusan-urusan yang terdapat di daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah mempunyai kebijakan (*policy*) masing-masing

kekuasaan di bidang eksekutif, legislative dan yudikatif. Teori ini lebih cenderung menitik beratkan adanya *separation of power* yang tidak boleh saling tumpang tindih kekuasaan. Sedangkan *divison of powers* disini hanya menerangkan satuan divisi kekuasaan yang diatur UUD 1945 secara horizontal.

dalam koridor perencanaan yang ditetapkan. Mengenai kebijakan (*policy*) dalam perspektif pembangunan adalah sebagai dasar atau garis sikap atau pedoman untuk pelaksanaan dan pengambilan keputusan harus mempertimbangkan aspek manajemen yang melingkupinya. Aspek manajemen tersebut adalah perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan yang pada dasarnya terbentuk karena adanya hubungan administrasi Negara dan menunjukkan adanya suatu hubungan (*betrekking, relationship*) tertentu antara pihak penguasa dan warga masyarakat, yang tidak diatur oleh hukum perdata.⁴ Dalam konsep manajemen pemerintahan, hubungan ini tercipta sebagai suatu hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*) karena dipertahankan dan diberikan sanksi oleh pemerintah sendiri (Negara sebagai Negara hukum tunduk juga pada hukum).

Kebijakan manajemen publik dalam konsep perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pada dasarnya tidak mempunyai bentuk pasti dan secara konseptual selalu berkembang sesuai dengan tuntutan kebutuhan aplikasi birokrasi pemerintahan dalam mengantisipasi kepentingan pelayanan publik berdasarkan aspirasi dan inspeksi masyarakat. Konsep manajemen kebijakan yang berpijak pada kemajuan positif tanpa melakukan penyimpangan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan konsep pengawasan. Untuk mengukur hal tersebut diperlukan lembaga yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap struktur maupun manajemen pemerintahan dalam bingkai suatu sistem yang berkembang sesuai dengan dinamika di dalam perubahan masyarakat.

⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 226.

Dalam menilai bekerjanya manajemen kebijakan dalam masyarakat, ada suatu model evaluasi dan penilaian yang dinamakan *optimalitas pareto*.⁵ Dalam kaitannya dengan bekerjanya suatu kebijakan, akan dapat berhasil jika memberikan kemajuan positif masyarakat atau memberikan suatu perubahan yang lebih baik kepada anggota masyarakat tanpa dampak negatif. Konsep ini dipandang sebagai paradigma baru dalam manajemen pemerintahan, yang meletakkan konsep pengawasan sebagai alat untuk menilai berjalannya manajemen pemerintahan Negara secara terukur dalam tataran struktur dan fungsinya. Konsep manajemen kebijakan yang berpijak pada kemajuan positif tanpa melakukan penyimpangan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan konsep pengawasan. Untuk mengukur hal tersebut diperlukan lembaga yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap struktur maupun manajemen pemerintahan.

Selain dari segi pengawasan dalam era globalisasi ini tuntutan terhadap paradigma *good governance* dalam seluruh kegiatan tidak dapat dielakkan lagi. Istilah *good governance* sendiri dapat diartikan terlaksananya tata ekonomi, politik, dan sosial yang baik.⁶ Jika kondisi *good governance* dapat dicapai maka terwujudnya Negara yang bersih dan responsif (*clean and responsive state*). *Good governance* menghendaki pemerintahan dijalankan dengan mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan yang baik, seperti transparansi (keterbukaan), akuntabilitas, partisipasi, keadilan, dan kemandirian,

⁵ *Optimalitas Pareto* ialah suatu model yang menilai bekerjanya manajemen kebijakan publik sebagai suatu perubahan dalam organisasi ekonomi yang memberikan kemajuan positif setiap orang atau lebih tepatnya, membuat suatu atau lebih anggota masyarakat menjadi lebih baik tanpa merugikan semua anggota lainnya. *Ibid*, hlm. 227.

⁶ Rochman Achwan, 2007, *Good Governance: Manifesto Abad Politik 21*, Kompas, Rabu 28 Juni 2007, hlm. 3.

sehingga sumber daya Negara yang berada dalam pengelolaan pemerintah benar-benar mencapai tujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kemajuan rakyat dan Negara. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan Negara tak lepas dari masalah akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan Negara, karena aspek keuangan Negara menduduki posisi strategis dalam proses pembangunan bangsa, baik dari segi sifat, jumlah maupun pengaruhnya terhadap kemajuan, ketahanan, dan kestabilan perekonomian bangsa. Pelaksanaan kegiatan bernegara yang dilakukan haruslah selalu diawasi serta dalam pelaksanaannya sesuai dengan *good governance*.

Salah satu persoalan pokok Negara hukum adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan atau wewenang.⁷ Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan: "*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*".⁸ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

⁷ S.F. Marbun, 2011, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 1. Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan "wewenang" hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi.

⁸ F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, 1985, *Inleiding in het Staats-en Administratief Recht*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, hlm. 26.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan "*authority*" dalam bahasa Inggris dan "*bevoegdheid*" dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black 'S Law Dictionary diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*⁹ (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). "*Bevoegdheid*" dalam istilah Hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah "wewenang" dan "*bevoegdheid*". Istilah "*bevoegdheid*" digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan "wewenang" selalu digunakan dalam konsep hukum publik.¹⁰

Salah satu kewenangan dimaksud adalah kewenangan dalam pengelolaan keuangan dan pembangunan, aspek yang vital untuk pembangunan suatu bangsa. Kewenangan tersebut harus dilakukan pengawasan (*control*). Dengan semakin ditingkatkan dan diperluasnya pembangunan maka diperlukan dana dan upaya yang jumlahnya secara proporsional sesuai dengan kebutuhan pembangunan yang tengah berlangsung. Tidak terlepas juga dengan pengawasan dengan pembangunan dan penggunaan keuangan Negara tersebut. Salah satu dari lembaga pengawas adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan atau sering disingkat BPKP.

⁹ Henry Campbell Black, 1990, *Black'S Law Dictionary*, West Publishing, hlm. 133.

¹⁰ Phillipus M. Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang*, *Yuridika*, No. 5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm.1.

Wacana Otonomi Daerah telah membawa perubahan yang sangat drastis terhadap pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan Republik Indonesia tidak terkecuali dengan BPKP sendiri. Implementasi otonomi daerah merupakan salah satu isu yang membuat kedudukan BPKP tidak sekukuh dulu. Dibentuknya badan pengawasan daerah membuat ruang gerak BPKP di daerah-daerah semakin terbatas. Di beberapa daerah, terungkap cerita penolakan terhadap aparat BPKP yang akan melakukan pemeriksaan. Gelombang privatisasi BUMN juga membuat banyak auditor BPKP kehilangan beban tugas karena perusahaan Negara yang masuk bursa yang dulu diaudit BPKP harus diaudit oleh akuntan publik. Pendeknya, perkembangan lingkungan eksternal berdampak negatif bagi BPKP. Yang paling kentara adalah berkurangnya beban kerja.

Sejarah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang perkembangan lembaga pengawasan sejak sebelum era kemerdekaan.¹¹ Dengan Besluit Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936 secara eksplisit ditetapkan bahwa Djawatan Akuntan Negara (*Regering Accountantsdienst*) bertugas melakukan penelitian terhadap pembukuan dari berbagai perusahaan Negara dan jabatan tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan aparat pengawasan pertama di Indonesia adalah Djawatan Akuntan Negara (DAN).¹² Secara struktural DAN yang bertugas menguasai pengelolaan perusahaan Negara berada dibawah Thesauri Jenderal pada Kementrian Keuangan.

¹¹ <http://www.bpkp.go.id/konten/4/Sejarah-Singkat-BPKP.bpkp>, lihat juga http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawasan_Kuangan_dan_Pembangunan, diakses pada 1 maret 2012.

Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 1961 tentang Instruksi bagi Kepala Djawatan Akuntan Negara (DAN), kedudukan DAN dilepas dari Thesauri Jenderal dan ditingkatkan kedudukannya langsung di bawah Menteri Keuangan. DAN merupakan alat pemerintah yang bertugas melakukan semua pekerjaan akuntan bagi pemerintah atas semua departemen, jabatan, dan instansi di bawah kekuasaannya. Sementara itu, fungsi pengawasan anggaran dilaksanakan oleh Thesauri Jenderal. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 239 Tahun 1966 dibentuklah Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara (DDPKN) pada Departemen Keuangan. Tugas DDPKN (dikenal kemudian sebagai DJPKN) meliputi pengawasan anggaran dan pengawasan badan usaha/jabatan, yang semula menjadi tugas DAN dan Thesauri Jenderal.¹³

DJPKN mempunyai tugas melaksanakan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran Negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik Negara/daerah. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971 ini, khusus pada Departemen Keuangan, tugas Inspektorat Jendral dalam bidang pengawasan keuangan Negara dilakukan oleh DJPKN.

Terbitnya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983. DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan obyektif.

Tahun 1998 yang dianggap sebagai pintu gerbang reformasi, dimaknai sebagai usaha perubahan yang menyentuh berbagai aspek dalam kehidupan bernegara, seperti politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya. Reformasi juga sering diartikan sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem, yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, keberadaan atau kebiasaan yang telah lama, atau sebagai suatu proses perubahan organisasi untuk mencapai efektivitas dan tujuan organisasi. Inti tujuan gerakan reformasi adalah memperbaiki kerusakan-kerusakan yang sudah diwariskan, atau merombak segala tatanan politik, ekonomi, sosial dan budaya yang pernah ada. Selain itu, reformasi juga merupakan titik awal keinginan adanya "perubahan" terhadap tata kehidupan secara keseluruhan, termasuk juga keinginan perubahan hubungan antar tata hukum, organisasi publik dan birokrasi pemerintahan. Selanjutnya, reformasi juga bertujuan terciptanya pelayanan publik yang responsif, tidak memihak dan profesional, yang bertujuan mengurangi rendahnya kepercayaan (*trust deficit*) terhadap peran pemerintah dalam memenuhi dan melayani kepentingan masyarakat

Jatuhnya Orde Baru yang dipicu oleh krisis ekonomi telah menimbulkan semangat reformasi di kalangan

masyarakat dan para penyelenggara Negara yang menginginkan adanya demokrasi, otonomi dan kebebasan dari kekuasaan eksekutif yang sangat kuat tanpa adanya *check and balance*. Segala sesuatu yang berbau Orde Baru harus dihilangkan dan diganti oleh sesuatu yang baru tanpa mempertimbangkan bahwa ada tatanan ataupun sistem yang sudah baik sebelumnya.

Pasca tumbanganya rezim Orba, BPKP dikebiri fungsinya secara perlahan-lahan. Penguatan kembali fungsi-fungsi lembaga pengawas eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), serta Inspektorat Jendral (Itjen) dan Inspektorat Daerah (Itda) membuat fungsi yang selama ini dijalankan oleh BPKP berkurang. Objek pengawasan yang berada di BUMN/D juga telah digantikan fungsi pengawasannya oleh akuntan publik. Pengawasan tidak disertai dengan pendistribusian otoritas baik secara internal kepada bawahan maupun secara eksternal kepada instansi instansi lain yang terkait dengan pelayanan publik. Padahal, pengawasan yang terkotak-kotak atas pengawasan bidang pemerintahan, bidang keuangan, bidang pembangunan, dan bidang kesejahteraan sebenarnya memiliki satu teori dalam bangun mekanismenya.

Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden No 64 tahun 2005. Dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas, BPKP menyelenggarakan fungsi :¹⁴

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPKP;
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan;
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Dalam menyelenggarakan fungsi tersebut, BPKP mempunyai kewenangan:¹⁵

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d. Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya;

¹⁴ Pasal 53 Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen

¹⁵ Pasal 54 Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen

- e. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya;
- f. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu :
 - 1. Memasuki semua kantor, bengkel, gudang, bangunan, tempat-tempat penimbunan, dan sebagainya;
 - 2. Meneliti semua catatan, data elektronik, dokumen, buku perhitungan, surat-surat bukti, notulen rapat panitia dan sejenisnya, hasil survei laporan-laporan pengelolaan, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan;
 - 3. Pengawasan kas, surat-surat berharga, gudang persediaan dan lain-lain;
 - 4. Meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil pengawasan, baik hasil pengawasan BPKP sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, dan lembaga pengawasan lainnya.

Adapun yang menjadi kegiatan-kegiatan BPKP dapat dikelompokkan ke dalam empat kelompok, yaitu:

- 1. Audit, Kegiatan audit mencakup:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
 - b. Laporan Keuangan dan Kinerja BUMN/D/Badan Usaha Lainnya
 - c. Pemanfaatan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri
 - d. Kredit Usaha Tani (KUT) dan Kredit Ketahanan Pangan (KKP)
 - e. Peningkatan Penerimaan Negara, termasuk Penerimaan Negara Bukan Pajak(PNBP)

- f. Dana *Off Balance Sheet* BUMN maupun Yayasan yang terkait
 - g. Dana *Off Balance Budget* pada Departemen/ LPND
 - h. Audit Tindak Lanjut atas Temuan-Temuan Pemeriksaan
 - i. Audit Khusus (Audit Investigasi) untuk mengungkapkan adanya indikasi praktik Tindak Pidana Korupsi (TPK) dan penyimpangan lain sepanjang hal itu membutuhkan keahlian di bidangnya
 - j. Audit lainnya yang menurut pemerintah bersifat perlu dan urgen untuk segera dilakukan
2. Konsultasi, asistensi dan evaluasi
 3. Pemberantasan KKN, dan
 4. Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan.

Melalui fungsi dan kewenangan yang diberikan payung hukum Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, tugas utama BPKP adalah membantu Presiden dan Wakil Presiden mengawasi pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara dan pembangunan, agar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sekaligus memberikan masukan bagi pembuatan kebijakan terkait dengan itu.¹⁶

Optik dari segi hukum tata Negara, BPKP merupakan pembantu Presiden yang bertugas membantu Presiden mengelola keuangan internal pemerintahan. Sedangkan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara secara lebih luas merupakan tugas BPK

¹⁶ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2007, *Profil Organisasi, 25 Tahun BPKP*, Jakarta, hlm. 1.

sebagai *supreme audit body* sesuai konstitusi.¹⁷ Sejarah pada mulanya Presiden Soeharto menunjuk Gandhi¹⁸ untuk memimpin BPKP adalah karena ingin mengawasi pelaksanaan otonomi daerah yang berlangsung agar memberikan laporannya langsung kepada Presiden Soeharto tanpa adanya perjenjangan. Karena posisinya di bawah Presiden, peran dan kewenangannya sangat bergantung pada “selera” dan kebutuhan Presiden yang berkuasa. Dinamika pergantian Presiden dari era Soeharto hingga Megawati berpengaruh besar terhadap stabilitas organisasi BPKP. Beberapa kali lembaga ini diterpa isu pembubaran, penggabungan, atau perubahan nama.

Berbagai data empirik yang diperoleh dari simpulan hasil pengawasan baik yang dilakukan BPKP serta badan pengawas lainnya seperti BPK dan Inspektorat Jenderal selalu mengindikasikan bahwa kesalahan, ketidaktertiban, penyimpangan, penyelewengan, dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundangan disebabkan karena Sistem Pengendalian Internal tidak berjalan.¹⁹

¹⁷ Penjelasan peneliti senior Kebijakan Pemerintah Dalam Penegakan Hukum (PSHK) Bivitri Susanti, pada detik.com lewat surat elektronik, Jumat (26/6/2009)

¹⁸ Kepala BPKP pertama periode 1983-1993

¹⁹ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *op.cit.*

BAB II

OTONOMI DAERAH DAN PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA

A. Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang dasar 1945 menentukan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Kemudian Pasal 4 ayat (1) menentukan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Dan Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal-Pasal tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa konsep pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan suatu konsep yang dianut secara formal dalam Negara kesatuan Republik Indonesia atau dengan rumusan lain dapat disimpulkan bahwa terdapat pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

C.F. Strong menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Negara kesatuan adalah bentuk Negara yang wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif nasional/

pusat. Kekuasaan legislatif tidak terletak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir tetap pada Pemerintah Pusat. Jadi kedaulatannya baik ke dalam maupun ke luar sepenuhnya terletak pada Pemerintah Pusat.¹ Dalam suatu Negara kesatuan pemerintah nasional bisa dan biasanya melimpahkan banyak tugas kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan pemerintah lokal atau regional. Namun, otoritas ini dilimpahkan oleh undang-undang yang disusun oleh dewan perwakilan rakyat nasional.² Dalam pandangan Uterecht, Negara kesatuan ialah Negara yang tidak berdiri atas beberapa daerah yang berstatus Negara bagian (*deelstaat*), serta merdeka dan berdaulat.³

Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 secara tegas menggariskan bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut sama sekali berlainan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 yang masih mengklasifikasikan desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas, disamping asas tugas pembantuan.

Secara etimologi otonomi berasal dari kata *oto* (auto=sendiri) dan *nomoi* (*nomoi*=nomos=undang-undang/aturan) yang berarti mengatur sendiri, wilayah atau bagian Negara atau kelompok yang memerintah sendiri. Di dalam

¹ C.F. Strong, 1966, *Modern Political Constitution*, The English Language Book Society and Sidgwick and Jackson Limited, London, hlm. 84

² Calton Clymer Rodee dkk, 1993, *Pengantar Ilmu Politik*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 35

³ E. Uterecht, 1966, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Bandung, hlm. 414

tata pemerintahan otonomi diartikan sebagai mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri.⁴

Autonomie diartikan sebagai pengaturan oleh Undang-undang urusan rumah tangga persekutuan hukum rendahan secara masing-masing terpisah dalam rangka hubungan yang lebih besar.⁵ Menurut Ateng Syafrudin, otonomi diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*Zelfstandingheid*), tetapi bukan kemerdekaan (*Onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan.⁶ Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan, dalam otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan, hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstadingheid*) bukan *onafhankelijkheid*.⁷

Sejak proklamasi kemerdekaan, pengaturan otonomi daerah di Indonesia berganti-ganti. Sebelum ditetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 telah berlaku tujuh UU yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, yakni UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999.

⁴ Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Yogyakarta, UII Press, hlm. 64

⁵ N.E Algra dkk, 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andrea, Belanda-Indonesia*, Bandung, Bina Cipta, hlm. 37

⁶ Ateng Syafrudin, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, hlm. 5

⁷ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH Fakultas Hukum UII, hlm. 26

Pemerintahan daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktek pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *country* (kabupaten), *commune/gementee* (desa). Mungkin fenomena tersebut mirip dengan satuan komunitas asli penduduk Indonesia yang disebut dengan desa (Jawa), nagari (Sumatera Barat), gampong (Aceh) dan lain-lain. Satuan komunitas tersebut merupakan etnitas kolektif yang didasarkan pada hubungan saling mengenal dan saling membantu dalam ikatan genealogis maupun territorial. Satuan komunitas ini membentuk kesatuan masyarakat hukum yang pada asalnya bersifat komunal.⁸

Esensi dari pemerintahan desentralisasi adalah otonomi⁹ daerah. Otonomi daerah erat hubungannya dalam kebijakan desentralisasi pada penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu Negara. Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara

⁸ Sinyo H. Sarudajang, 2002, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar harapan dalam Sirajuddin, 2010, *Hubungan Pusat Daerah: Konsepsi, Problematika dan Alternatif Solusi dalam Konstitusionalisme Demokrasi*, Malang: In-TRANS Publishing, hlm. 151

⁹ Secara etimologi perkataan otonomi berasal dari bahasa Yunani *Autos* yang berarti sendiri dan *Nomos* yang berarti aturan. Dari arti yang demikian ini, beberapa penulis memberikan pengertian otonomi sebagai *zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri atau pemerintahan sendiri, lihat, B.Hestu Cipto Handoyo, 1998, *Otonomi Daerah: Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm.27.

menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: ¹⁰

1. urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.
2. apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
3. sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Menurut Stoker munculnya pemerintahan daerah modern berkaitan erat dengan fenomena industrialisasi yang melanda Inggris pada pertengahan abad kedelapan belas.¹¹ Industrialisasi menyebabkan perpindahan penduduk dari desa ke kota secara besar-besaran. Urbanisasi tersebut mengakibatkan berubahnya corak wilayah. Muncul wilayah-wilayah baru terutama di kota-kota dan pinggiran kota yang sangat padat dengan ciri khas perkotaan. Kondisi tersebut memunculkan masalah baru dibidang soSial, politik dan hukum. Untuk merespon hal tersebut perlu pengaturan kembali sistem kemasyarakatan yang baru tumbuh tersebut.

Kenyataannya praktik desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih. Namun dalam makna keduanya memiliki

¹⁰ Ni'Matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah, Bandung*: Nusa Media, hlm.83.

¹¹ *Ibid.*

perbedaan. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkebalikan dengan sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan pengelolaan tersebut. Rondineli dan Cheema memberikan pengertian desentralisasi sebagai *“the transfer of planning, decision making or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations”*.¹²

Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem Negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi, selain itu juga bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.

Perspektif segi wewenang, desentralisasi memberikan wewenang kepada pemerintahan daerah untuk menangani urusan-urusan tertentu sebagai urusan daerahnya sendiri. Sehingga beban pemerintah pusat akan berkurang. Dalam perspektif yang lebih luas, desentralisasi devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan.¹³ Adapun ciri yang melekat pada desentralisasi, yaitu:¹⁴

1. Adanya penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom;

¹² Rondineli, Dennis A., John R., Cheema, G. Shabir., 1983, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington DC., Worldbank Staff Working papers, hlm. 54.

¹³ Nimatul Huda, *op.cit*, hlm. 18.

¹⁴ Enny Nurbaningsih, 2011, *Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)*, Ringkasan Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 12.

2. Fungsi pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dapat dirinci atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual functions*);
3. Penerima wewenang adalah daerah otonom;
4. Daerah wenang mengatur dan mengurus kepentingan yang bersifat lokal.

B. Konsep Pengawasan dan Bentuk-Bentuk Pengawasan

Berbicara tentang pengawasan, biasanya yang dimaksud adalah salah satu fungsi dasar manajemen yang dalam bahasa Inggris disebut *controlling*. Sebagaimana di dalam judul Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 pengawasan di sana diartikan sebagai *controlling*. Ini adalah pengawasan dalam arti luas. Setiap manejer atau pimpinan organisasi, mau tidak mau harus melaksanakan fungsi pengawasan tersebut apabila tugas dan fungsinya berjalan dengan baik.¹⁵

Istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Wajarlah apabila pengertian tentang pengawasan lebih banyak diberikan oleh ilmu manajemen dari pada ilmu hukum.

Mengenai pengertian pengawasan, George R. Terry¹⁶ menyatakan, *Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan*. Dari pengertian George R. Terry nampak bahwa pengawasan dititik beratkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah

¹⁵ Sujamto, 1987, *Aspek-Aspek Pengawasan Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 53

¹⁶ Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 36.

dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian, tindakan pengawasan ini tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang belajar, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan yang sedang berjalan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.

Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

Hubungan kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*external control*). Di samping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).

Sedangkan dalam kaitannya dengan keuangan Negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya "korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran Negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri." Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran Negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Secara umum pemeriksaan merupakan bagian dari pengawasan, sehingga melakukan fungsi pemeriksaan sekaligus juga berarti melakukan pengawasan.¹⁷ Penga-

¹⁷ Ikhwani Fahrojih, *et. all*, 2008, *Menggugat Peran DPR dan BPK dalam Reformasi Keuangan Negara*, Malang: In-Trans Publishing, hlm. 20

wasan menyangkut kegiatan yang luas yaitu setiap usaha menjaga agar kegiatan pemerintah tetap sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Kegiatan tersebut mencakup pembentukan sistem pengendalian intern, pembentukan *job description* yang tidak tumpang tindih, struktur yang dapat saling kontrol dan mengendalikan (*checks and balances*), termasuk di dalamnya adalah pemeriksaan terhadap pelaksanaan kegiatan pemerintah apakah sesuai dengan aturan maupun tujuan yang telah dicapai. Dalam hal ini keberadaan pemeriksaan terdapat pada tahapan setelah pelaksanaan kegiatan pemerintah (*post audit*) serta memiliki sistem dan standar tertentu yang telah ditetapkan.

Lembaga pengawas Keuangan Negara yang memiliki fungsi pemeriksaan umumnya merupakan lembaga fungsional atau lembaga khusus pengawasan, seperti Inspektorat Jendral, Satuan Pemeriksa Internal pada BUMN, BPKP dan BAWASDA. Sedangkan secara tidak langsung melakukan pemeriksaan adalah pengawasan melekat atau pengawasan oleh atasan, namun demikian pemeriksaan yang dilakukan oleh lembaga pengawas fungsional terutama yang berada dalam struktur pemerintah adalah untuk kepentingan atasan, yaitu sebagai bahan koreksi terhadap pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan keuangan Negara yang menjadi tanggung jawab atasan.¹⁸ Sedangkan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK adalah untuk kepentingan DPR sebagai pemegang fungsi pengawasan dan anggaran. Namun demikian, penguana dari laporan hasil pemeriksaan BPK termasuk instansi pemerintah.

¹⁸ *Ibid.*

C. Keuangan Negara

Segi historis yuridis pengaturan keuangan Negara dimulai pada tahun 1864 pada saat ditetapkan *Indoneische Comptabiliteit Wet* (ICW), yang berlaku pertama kali pada tanggal 1 Januari 1967. Riwayat ICW tersebut terkait dengan perubahan paradigma *Groundwet Ne derland* 1848, yang memberikan kewenangan lebih kuat kepada parlemen untuk melakukan fungsi kontrol keuangan Negara.

Di Hindia Belanda, pada tahun 1917 Gubernur Jenderal memiliki kewenangan menetapkan sementara anggaran. Kemudian, setelah dibentuk *volksraad* mulai dilakukan perintisan ke arah fungsi kontrol parlemen meskipun sampai dengan tahun 1925 kewenangan dalam hal *financiele beleid* masih berada di tangan Gubernur Jenderal Hindia Belanda.

Pasca Indonesia merdeka, ICW masih diberlakukan melalui Pasal II, Aturan Peralihan UUD 1945, sampai kemudian diubah menjadi undang-undang Perbendaharaan Indonesia melalui UU Nomor 6 Tahun 1968. Perubahan ketiga UUD 1945, khususnya ketentuan UUD yang mengatur bidang keuangan Negara, telah membawa dampak hukum yang sangat serius bagi pemerintah maupun badan usaha milik Negara, daerah maupun milik swasta.¹⁹ Keadaan ini lebih dipersulit lagi dengan hadirnya tiga paket undang-undang yang mengatur keuangan, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

¹⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 83.

Dampak serius di bidang hukum disebabkan, baik oleh perubahan UUD 1945 Bab VIII dan Bab VIIIA, maupun ketiga undang-undang yang mengatur pengertian dalam ruang lingkup keuangan Negara. Diskursus pengertian keuangan Negara selalu hangat menjadi perdebatan, bermula dari penafsiran yang berbeda terhadap bunyi Pasal 23 UUD 1945 sebelum perubahan, yang tidak jelas memberikan pengertian tentang keuangan Negara. Dian Puji Simatupang²⁰ mengklasifikasikan penafsiran tentang pengertian keuangan Negara menjadi tiga macam, yaitu:

1. Keuangan Negara diartikan secara sempit, seperti dikemukakan oleh Harun Al-Rasyid, dia berpendapat bahwa yang dimaksud dengan keuangan Negara dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 sebelum perubahan adalah keuangan Negara dalam arti sempit.
2. Keuangan Negara secara luas, seperti dikemukakan oleh mantan anggota BPK Hasan Akman, bahwa dalam kaitan dengan pertanggungjawaban keuangan Negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, maka yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah keuangan Negara dalam arti luas. Jadi pertanggungjawaban keuangan Negara yang harus dilakukan oleh pemerintah tidak saja mengenai APBN, tapi meliputi APBD, keuangan unit-unit usaha Negeradan pada hakekatnya seluruh kekayaan Negara.

²⁰ Dian Puji N. Simatupang, 2005, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara*, Jakarta: Papis Sinar Sinanti, hlm. 48. Lihat juga Ikhwan Fahrojih, *et. all*, 2008, *Menggugat Peran DPR dan BPK dalam Reformasi Keuangan Negara*, Malang: In-Trans Publishing, hlm. 23.

3. Dilakukan melalui pendekatan sistematik dan teleologis atau sosiologis terhadap keuangan Negara yang dapat memberikan penafsiran yang relatif lebih akurat sesuai dengan tujuannya. Pendekatan tersebut mengandung makna keuangan Negara didasarkan atas tujuan atau fungsi ketentuan peraturan yang bersangkutan dalam konteks masyarakat dewasa ini. Penafsiran ini paling tampak esensial dan dinamis dalam menjawab berbagai perkembangan yang ada dalam masyarakat.

Ketika substansi UUD 1945 hasil amandemen yang terkait dengan “hal keuangan” ditelusuri, terlihat bahwa hukum keuangan Negara memiliki kaidah hukum yang tertulis, yang berarti tidak mengenal keberadaan kaidah hukum tidak tertulis. Bila demikian halnya, kaidah hukum tertulis seyogianya dimunculkan dalam suatu rumusan atau pengertian terhadap hukum keuangan Negara. Hukum keuangan Negara adalah sekumpulan kaidah hukum tertulis yang mengatur hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang milik Negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.²¹

Secara yuridis rumusan hukum keuangan Negara tersebut sangat terkait dengan pengertian keuangan Negara yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Adapun pengertian keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban

²¹ Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm.2.

tersebut.²² Pengertian keuangan Negara memiliki subatnsi yang dapat ditinjau dalam arti luas maupun dalam arti sempit. Keuangan Negara dalam arti luas mencakup APBN, APBD dan keuangan Negara pada badan usaha milik Negara atau badan usaha milik daerah. Sementara itu, keuangan Negara dalam arti sempit hanya mencakup keuangan Negara yang dikelola oleh tiap-tiap badan hukum dan dipertanggung-jawabkan masing-masing.

Merincikan tentang bentuk dari keuangan Negara menurut Sardjuki²³, Keuangan Negara meliputi:

1. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman
2. Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan Negara dan membayar tagian pihak ketiga
3. Penerimaan Negara
4. Pengeluaran Negara
5. Penerimaan Daerah
6. Pengeluaran Daerah
7. Kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah.
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum

²² *Ibid.*

²³ Sardjuki, 2011, *Bahan Kuliah Legislasi Finansial*, Pascasarjana Magister Ilmu Hukum UGM, hlm. 4

9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan pengertian keuangan Negara sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum UU keuangan Negara adalah sebagai berikut:

1. Dari sisi objek, yang dimaksud keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut,
2. Dari sisi subjek, yang dimaksud keuangan Negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki Negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan Negara/ daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan Negara,
3. Dari sisi proses, keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban,
4. Dari sisi tujuan, keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara.

D. Pembangunan

Untuk mencapai berbagai sasaran dan tujuan pembangunan secara efisien dan efektif, di samping diperlukan sistem perencanaan yang baik dan mampu mengantisipasi efektivitas pelaksanaan rencana, juga diperlukan sistem pelaksanaan dan pengawasan yang mantap dan mampu menjamin efisiensi dan efektivitas pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan yang direncanakan. Sistem pelaksanaan tersebut bersama sistem perencanaan dan pengawasan merupakan bagian dari sistem manajemen pembangunan sebagai wahana dalam mencapai berbagai sasaran dan tujuan pembangunan nasional.

Dalam hubungan ini, sistem pelaksanaan pembangunan yang dimaksudkan adalah yang menyangkut program pembangunan yang dibiayai anggaran Negara, termasuk di dalamnya kebijaksanaan serta prosedur yang mendukung keikutsertaan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan. Untuk mengamankan pelaksanaan pembangunan dan agar tujuan serta sasaran pembangunan tercapai secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dikembangkan dan didayagunakan sistem pelaksanaan dan pengawasan pembangunan.

Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam, seperti halnya perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Namun secara umum, ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan.²⁴

²⁴ Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 11.

E. *Good Governance*

Dekade akhir dalam abad 20 dan dekade awal abad 21, bangsa Indonesia sebagaimana bangsa-bangsa lain diberbagai belahan dunia menghadapi gelombang besar berupa meningkatnya tuntutan demokratisasi, desentralisasi dan globalisasi. Sekalipun keadaan serupa pernah terjadi pada beberapa kurun waktu dalam sejarah kemanusiaan dan peradaban manusia, namun dewasa ini tuntutan tersebut mengemuka dengan nuansa yang berbeda sesuai dengan kemajuan zaman.

Globalisasi yang menyentuh berbagai bidang kehidupan di seluruh wilayah pemerintahan Negara menuntut reformasi sistem perekonomian dan pemerintahan termasuk birokrasinya, sehingga memungkinkan interaksi perekonomian antar daerah dan antar bangsa berlangsung lebih efisien. Kunci keberhasilan pembangunan perekonomian adalah daya saing, dan kunci dari daya saing adalah efisiensi proses pelayanan serta mutu ketepatan dan kepastian kebijakan publik.

Dalam upaya menghadapi berbagai tantangan tersebut, menurut Sedarmayanti salah satu prasyarat yang perlu dikembangkan adalah komitmen yang tinggi untuk menerapkan nilai luhur peradaban bangsa dan prinsip "*good governance*" dalam penuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa dan bernegara, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.²⁵

Terminologi *good governance* dalam bahasa dan pemahaman masyarakat termasuk di sebagian elit politik, sering rancu. Setidaknya ada tiga terminologi yang sering

²⁵ Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemrintahan Yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 1

rancu, yaitu: *good governance* (tata pemerintahan yang baik), *good government* (pemerintahan yang baik), dan *clean governance* (pemerintahan yang bersih). Dalam kamus, istilah "*government*" dan "*governance*" seringkali dianggap memiliki arti yang sama yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau Negara namun hingga saat ini belum ada istilah baku dalam bahasa Indonesia yang baik.²⁶ *Government* atau pemerintah juga adalah nama yang diberikan kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu Negara.

Istilah *governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu tidak mengeherankan apabila terdapat istilah *public governance*, *private governance*, *corporate governance*, dan *banking governance*. *Governance* sebagai terjemahan dan pemerintahan kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan pemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).²⁷

United Nations Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul *Governance for sustainable human development* pada tahun 1997, mendefinisikan pemerintahan (*governance*) yaitu "*Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population*".

²⁶ Philipus M. Hadjon, 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, hlm. 3.

²⁷ Sedarmayanti, *Op. Cit*, hlm. 3

(Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/ kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan Negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan Negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat).²⁸

Governance adalah tata pemerintahan, penyelenggaraan Negara, atau pengelolaan (management) maksudnya bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah.²⁹ Kata *governance* memiliki unsur kata kerja yaitu *governing* yang berarti bahwa fungsi leh pemerintah bersama instalasi lain (LSM, swasta dan warga Negara) , perlu seimbang atau setara dan multi arah (partisipatif). *Governance without goverment* berarti bahwa pemerintah tidak selalu di warnai dengan lembaga, tapi termasuk dalam makna proses pemerintah.³⁰

Istilah "*governance*" sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 1125 tahun yang lalu.³¹ Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi.

Good governance menurut Bank Dunia (*World Bank*) adalah cara kekuasaan di gunakan dalam mengelola berbagai sumber daya sosial dan ekonomi untuk pengembangan masyarakat (*the way state power is used in managing*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Sofian Effendi, 2005, *Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance*, makalah dalam Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN, hlm. 2

³¹ *Ibid.*

economic and social resources for development of society). *Good governance* sinonim dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang (5 prinsip):

1. Solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien
2. Menghindari salah alokasi dan investasi yang terbatas
3. Pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif
4. Menjalankan disiplin anggaran
5. Penciptaan kerangka politik dan hukum bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan

Sementara menurut Koesnadi Hardjasoemantri, Prinsip-prinsip *good governance* tersebut meliputi: ³²

- a. Partisipasi masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kepastian untuk berpartisipasi secara konstruktif.
- b. Tegaknya supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk didalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
- c. Transparansi: transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintah, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses

³² Koesnadi Hardjasoemantri, 2003, *Good Governance Dalam Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia*, Makalah Untuk Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII di Bali, hlm. 1-2.

- oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
- d. Peduli dan stakeholder: lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
 - e. Berorientasi pada consensus: tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur
 - f. Kesetaraan: semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
 - g. Efektifitas dan efisiensi: proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuah hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.
 - g. Akuntabilitas: para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggungjawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan.
 - h. Visi strategis: para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya,

dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Menurut UNDP (*United National Development Planning*), *good governance* dimaknai sebagai praktek penerapan kewenangan pengelolaan berbagai urusan. Penyelenggaraan Negara secara politik, ekonomi dan administratif di semua tingkatan. Dalam konsep di atas, ada tiga pilar *good governance* yang penting, yaitu:³³

1. *Economic governance* (kesejahteraan rakyat)
2. *Political governance* (proses pengambilan keputusan)
3. *Administrative governance* (tata laksana pelaksanaan kebijakan)

Dalam proses memaknai peran kunci *stakeholders* (pemangku kepentingan), mencakup 3 domain *good governance*, yaitu:

- a. Pemerintah (peran: menciptakan iklim politik dan hukum yang kondusif),
- b. Sektor swasta (peran: menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan),
- c. Masyarakat (peran: mendorong interaksi sosial, ekonomi, politik dan mengajak seluruh anggota masyarakat berpartisipasi).

³³ <http://bolmerhutasoit.wordpress.com/2011/12/06/eksistensi-good-governance-di-indonesia/> diakses pada 1 Maret 2012

BAB III

KEDUDUKAN DAN PERANAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN

A. Kedudukan BPKP dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Proses terbentuknya suatu Negara tidak dapat dipisahkan dari faktor kepentingan dan keinginan dari sekelompok manusia yang tumbuh karena adanya hubungan antar sesama manusia untuk membentuk Negara. Oleh karena itu, Negara yang dibentuk merupakan suatu organisasi yang terdiri dari kelompok manusia yang terpolakan untuk mencapai tujuan tertentu, antara lain usaha untuk mewujudkan dan menjamin kebahagiaan atau kesejahteraan lahir dan batin bagi anggota organisasi atau rakyatnya.

Usaha dimaksud dijalankan melalui penetapan suatu kekuasaan atau kewenangan untuk memfungsikan organisasinya dalam mewujudkan tujuannya, sehingga proses mempolakan secara tetap hubungan antar manusia dimaksud disebut sistem politik suatu Negara, yang oleh Robert Dahl dikatakan bahwa "*A Political system is any persistent pattern of human relationship that involves to a significant extent, power, rules or authority*",¹ yang mencakup:

¹ Robert Dahl dalam Sri Soemantri, 1976, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, Transito, Bandung, hlm. 2

- a. Pola yang tetap dari pada hubungan antar manusia;
- b. Yang melibatkan suatu luas yang berarti tentang kekuasaan, aturan-aturan kewenangan.²

Sistem hubungan di atas dilembagakan melalui peraturan-peraturan dan di dalamnya ditetapkan adanya lingkungan kekuasaan dan lingkungan wewenang. Sehingga dikatakan oleh Sri Soemantri, bahwa Negara adalah sebagai organisasi kekuasaan, oleh karena itu di dalam setiap organisasi yang bernama Negara selalu kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan dalam wilayah kekuasaannya.³ Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat J.H.A. Logemann yang mengatakan, bahwa Negara adalah organisasi kekuasaan (*machts organisatie*). Dikatakan demikian karena dalam setiap Negara akan selalu terdapat adanya pusat-pusat kekuasaan baik yang terdapat dalam supra struktur politik maupun yang terdapat dalam infra struktur politik.

Dalam sistem Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut paham pemisahan kekuasaan walaupun dalam praktiknya mengalami perkembangan yang sedemikian rupa. Khusus mengenai kekuasaan di bidang pemerintahan UUD 1945 menghendaki penyelenggaraan pemerintahan yang kuat dan stabil. Untuk mencapai maksud tersebut, UUD 1945 menggunakan prinsip-prinsip:⁴

1. Sistem eksekutif tunggal bukan kolegal. Dengan sistem ini penyelenggaraan dan kendali pemerintahan ada pada satu tangan yaitu Presiden.

² *Ibid*

³ *Ibid*, hlm. 3

⁴ Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 64

2. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan (*chief executive*), disamping sebagai kepala Negara (*head of state*).
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi kepada MPR. Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, Presiden tidak bertanggung jawab baik kepada DPR maupun MPR. Ketentuan ini akan lebih memperkuat kedudukan Presiden.
4. Selain wewenang administrasi Negara, Presiden mempunyai wewenang mandiri dalam membuat aturan-aturan untuk menyelenggarakan pemerintahan (di samping wewenang yang dilakukan bersama DPR membuat Undang-Undang). Bahkan dengan alasan kegentingan yang memaksa, Presiden dapat menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang (Perpu) yang sederajat dengan undang-undang.
5. Presiden dapat menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR. Hak tolak ini bersifat mutlak tanpa suatu mekanisme *balances*. Untuk menunjukkan kehendak DPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat adalah yang *supreme* mestinya disediakan klausul untuk meniadakan penolakan Presiden (pembatasan telah diatur dalam perubahan kedua, Pasal 20 ayat 5).⁵ Meskipun demikian, selama UUD 1945 berlaku, baru satu kali Presiden menggunakan kewenangan menolak mengesahkan RUU yang telah disetujui DPR, yaitu RUU tentang penyiaran pada tahun 1997. Presiden menolak mengesahkan dan meminta DPR mem-

⁵ *Ibid*

bahas kembali RUU yang telah disetujui tersebut. Pada tahun 1960, DPR hasil pemilihan umum menolak menyetujui RAPBN yang diajukan Presiden yang kemudian menjadi salah satu alasan Presiden membubarkan DPR dan membentuk DPRG.

Berbagai perubahan yang terjadi dalam sistem penyelenggaraan Negara di Indonesia, dengan dilakukannya amandemen UUD sebanyak empat kali, UUD tetap menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan (*chief executive*).⁶ Konsekuensi kedudukan ini menjadikan Presiden memikul tugas menyelenggarakan pemerintahan di Indonesia. Tidak terkecuali dengan pengelolaan keuangan Negara merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan dari Presiden. Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara secara eksplisit mengatur Presiden adalah Kepala Pemerintahan yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.

Menopang keberhasilan penyelenggaraan pemerintah, baik pusat maupun daerah, dalam organisasi administrasi Negara, pengawasan yang efektif memegang peranan yang sangat penting. Pengawasan merupakan alat kendali dari kepala organisasi Negara dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Mengingat arti pentingnya pengawasan, dalam setiap unit pemerintahan (departemen dan lembaga non departemen) di pusat maupun unit pemerintahan secara *vertical* di daerah dibentuk unit pengawas yang secara organisatoris selalu berada langsung dibawah kepala unitnya. Tidak terkecuali dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang

⁶ Lihat Pasal 4 UUD 1945

ditransformasi menjadi sebuah lembaga Negara⁷ yang langsung dibawah Presiden.

Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, pemerintah memiliki aparat pengawasan fungsional yang terdiri dari :

1. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah;
2. Inspektorat jenderal departemen yang merupakan aparat pengawasan internal departemen yang bersangkutan;
3. Inspektorat wilayah provinsi yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah daerah tingkat I yang bersangkutan⁸;
4. Inspektorat wilayah kabupaten/kotamadya yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah daerah tingkat II/kotamadya yang bersangkutan ;

Lahirnya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983. DJPKN yang pada saat itu ditransfor-

⁷ Definisi dan pengertian tentang lembaga negara sangat beragam, tidak lagi bisa hanya dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam UUD 1945, organ-organ yang dimaksud. Ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ negara yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Lihat Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 50

⁸ Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, inspektorat wilayah provinsi dan inspektorat wilayah kabupaten/kotamadya dihapus dan diganti dengan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) tingkat Kabupaten/Kota, yang pembentukannya diserahkan kepada kebutuhan dan pertimbangan dari kepala daerah dalam menentukan badan dan atau unit di daerah.

masikan menjadi BPKP, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah⁹ dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan obyektif.

Kedudukan dapat diartikan sebagai posisi atau keberadaan, menurut Gunarto Suhardi, yang dimaksud dengan kedudukan adalah sebagai keberadaan, posisinya dan kemandiriannya lembaga tersebut dihadapkan dengan lembaga lainnya.¹⁰ Hal ini dikuatkan dengan pendapat M. Soebagio dan Slamet Supriatna yang mengatakan, bahwa berbicara mengenai kedudukan tidak lain membicarakan keberadaan.¹¹ Jadi masalah kebedaraan kedudukan lembaga BPKP tidak lain adalah masalah keberadaan lembaga tersebut di dalam struktur pemerintahan (organisasi kenegaraan). Menurut Philipus M. Hadjon dalam memahami kedudukan

⁹ Di dalam kamus besar Bahasa Indonesia, kata-kata "dibawah" mengandung arti di tempat (arah, sebelah dsb) yang lebih rendah, lihat W.J.S. Poerwodarminto, 1986, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 100

¹⁰ Gunarto Suhardi dalam Sadjijono, 2008, *Hukum Kepolisian Polri dan Good Governance*, Laksbang Mediatama, Surabaya, hlm. 68

¹¹ *Ibid*

lembaga negara, bahwa kedudukan lembaga negara dimaksudkan, yaitu:¹²

1. Kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga Negara dibandingkan Lembaga Negara yang lain;
2. Dari pengertian kedudukan Lembaga Negara didasarkan pada fungsi utamanya.

Dari pendapat tersebut, pengertian kedudukan ditekankan pada posisi dari suatu lembaga, baik itu dibandingkan dengan lembaga lain maupun didasarkan pada fungsi utamanya, namun dapat ditarik pemahaman bahwa kedudukan adalah suatu posisi dan apabila itu kedudukan lembaga maka diartikan sebagai posisi dari suatu lembaga tersebut.

Di dalam suatu organisasi, bahwa pengertian di bawah memiliki makna *subordinate*, artinya di dalam kekuasaannya, sehingga yang lebih rendah tidak boleh melampaui kewenangan yang lebih tinggi dan yang lebih tinggi berwenang untuk mengatur dan memerintah yang rendah. Pengertian kedudukan, mensitir pendapat Philipus M. Hadjon dalam mengartikan tentang istilah kedudukan lembaga Negara, bahwa pertama kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga Negara dibandingkan dengan lembaga lain, aspek kedua kedudukan adalah posisi suatu lembaga Negara di dasarkan pada fungsi utamanya.¹³

Beranjak dari pengertian di atas, kedudukan di bawah mengandung arti berada pada posisi yang lebih rendah, yang apabila dikaitkan dengan suatu kedudukan lembaga bahwa lembaga yang posisinya berada lebih rendah, berada dalam

¹² Philipus M. Hadjon, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. x.

¹³ *Ibid.*

kekuasaan (tugas dan wewenang) lembaga yang ada di atasnya secara struktural harus tunduk kepada yang lebih atas. Dengan demikian konteks kedudukan BPKP di bawah Presiden dapat dimaknai, bahwa posisi lembaga BPKP berada lebih rendah dari Presiden atau dalam kekuasaan Presiden, maksudnya lembaga BPKP tunduk kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan. Tugas dan wewenang yang melekat pada lembaga BPKP merupakan tugas dan wewenang Presiden yang didelegasikan kepada lembaga BPKP, sehingga secara organisasi lembaga BPKP bertanggung jawab kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan. BPKP yang dimaksud disini adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga BPKP sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ditambahkan bahwa dalam struktur pemerintahan pusat, kedudukan BPKP merupakan lembaga pemerintah non departemen/ kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.¹⁴

Keberadaan BPKP sebagai lembaga internal pemerintah hakikatnya ditujukan pada tugasnya untuk mengendalikan dan mengawasi jalannya manajemen pemerintahan Negara secara umum. Hal ini tentu berkaitan dengan kekuasaan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, sehingga menjadi kewenangan Presiden untuk membentuk unit organisasi pemerintah di bawah Presiden yang memiliki tugas dan fungsi mengendalikan manajemen pemerintahan Negara dan mengawasi pengelolaan APBN yang diserahkan kepada menteri/pimpinan lembaga.

Pada kenyataannya, meski BPKP merupakan badan tersendiri yang berkedudukan langsung di bawah Presiden, secara struktural BPKP masih berada setingkat direktorat

¹⁴ Hasil wawancara dengan Pujo Wiloso (Auditor BPKP dan sebagai Kepala Sub Bagian Kepegawaian), tanggal 26 April 2012.

jenderal di bawah koordinasi Menteri Koordinator Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (Menko Wasbangpan) pada tahun 1999 namun sekarang menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan), yang menentukan kebijakan di lingkungan BPKP. Dalam hal kebijakan pembangunan, arahan diperoleh dari Kementrian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Sementara itu, dari segi anggaran pembiayaan rutin operasional BPKP dilakukan melalui Sekretariat Negara. Dengan demikian, secara organisatoris dapat dikatakan BPKP bukanlah badan yang mandiri karena masih bergantung pada badan lain. Selain itu, secara struktural BPKP tidak berkedudukan sejajar dengan departemen yang merupakan unit yang diperiksa karena BPKP hanya ditempatkan setara dengan eselon I di departemen. Oleh sebab itu, dapat saja pimpinan unit pemerintahan yang diperiksa BPKP tidak memberikan respons positif terhadap hasil pemeriksaannya dalam menindaklanjutinya. Dengan demikian, BPKP tidak dapat sepenuhnya diharapkan melakukan pekerjaan yang mandiri dan menghasilkan pemeriksaan yang objektif, serta menyeluruh sifatnya.¹⁵

Secara filosofis, independensi badan sangat menentukan keobjektifan mutu pemeriksaan. Independensi ini meliputi keuangan, sumber daya, dan organisasi serta posisi badan itu sendiri dalam struktur pemerintahan terutama terhadap unit yang diperiksa. Untuk itu, perlu dibentuk badan yang berada langsung di bawah kepala administrasi setiap unit pemerintahan dan harus sejajar dengan unit yang diperiksa. Misalnya untuk tingkat pemerintah pusat, BPKP berkedudu-

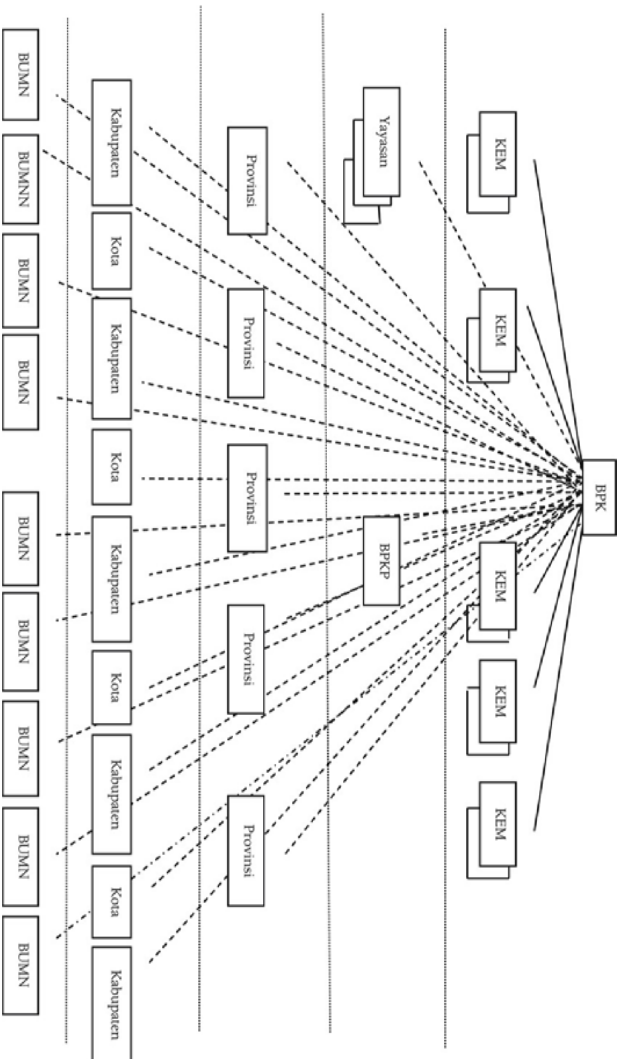
¹⁵ *Ibid.*

kan langsung di bawah Presiden dan secara horizontal sejajar dengan unit pemerintahan lain yang diperiksa di bawah Presiden. Dengan demikian, objektivitas yang dituntut dalam setiap hasil pemeriksaan dapat tercapai secara maksimal.

Peninjauan ulang mengenai kedudukan BPKP dalam struktur pemerintahan adalah suatu hal yang selayaknya. Sudah selayaknya BPKP mendapatkan kedudukan yang lebih tinggi dari kedudukannya sekarang ini dan menjadi sejajar dengan unit yang diperiksanya. Dengan demikian, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPKP dapat bersifat menyeluruh pada seluruh unit pemerintahan yang menggunakan uang Negara di mana pertanggungjawaban harus dilakukan oleh Presiden. Struktur kedudukan kelembagaan BPKP pada saat ini dapat dilihat di bagan IV.1.

Bagan IV. 1

Mekanisme Pengawasan/Pemeriksaan Eksternal Dan Internal Pada Waktu Ini



Sumber: Arifin P. Soerita Atmadja, 2009: 282

Studi perbandingan Negara lain mengenai kedudukan dan organisasi dari badan pengawas keuangan atau setara BPKP. *Auditor General's Office* (AGO) Singapura,¹⁶ di mana luas lingkup administrasi Negara maupun kompleksitas masalahnya tidak sebanding dengan Indonesia, menempatkan organisasi badan pengawas keuangan berada langsung di bawah perdana menteri dan independen dari kementerian lain. Organisasinya sesuai dengan kementerian yang ada. Beberapa kementerian memiliki internal auditor sendiri dan dalam hal seperti ini AGO banyak menggunakan hasil internal auditor kementerian tersebut. AGO dapat mengundang dan mewawancarai pegawai auditnya. Cara pemilihan *auditee* dilakukan berdasarkan tingkat materialitasnya. Komposisi staf AGO dulu terdiri dari berbagai disiplin, tetapi saat ini mayoritas hanya akuntan.

Jabatan Audit Negara (JAN)¹⁷ bertugas melakukan audit atas pertanggungjawaban keuangan Negara Malaysia. Kedudukan JAN berdiri sendiri (tidak dibawah eksekutif, yudikatif, legislatif), tetapi tingkatnya lebih rendah dari ketiga cabang pemerintah tersebut. Ketua JAN diangkat oleh *Yang Dipertuan Agong* Malaysia (raja). Struktur organisasi JAN dibagi menurut jenis auditnya, yaitu *assistant auditor general* yang mengaudit unit federal dan Negara bagian serta kepala administrasi. Pada umumnya kementerian dan Negara bagian mempunyai auditor internal sendiri, dan untuk mengatur

¹⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik dan Praktik*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 254. *The AGO is an Organ of State whose Mission is to audit and report to the President and Parliament, in accordance with the law, on the proper accounting of public moneys and use of public resources so as to enhance public accountability.*

¹⁷ *Ibid.* JAN adalah Lembaga Audit di Malaysia telah dibentuk selama pemerintahan kolonial Inggris di awal abad ke 20 untuk memperkuat sistem manajemen keuangan Pemerintah.

pelaksanaan audit dilakukan pembicaraan antara JAN dan auditor internal. Orang pertama dan kedua di unit auditor internal adalah orang JAN ditempatkan di auditeenya. JAN mempunyai kewenangan untuk mendapatkan informasi dan penjelasan, mengakses dokumen, mengambil informasi dan auditeenya. JAN juga dapat meminta saran dari pejabat ahli hukum. Baik dari perspektif perbandingan AGO dan JAN. Sudah selayaknya BPKP mendapatkan kedudukan yang lebih tinggi dari kedudukannya sekarang ini dan menjadi sejajar dengan unit yang diperiksanya. Dengan demikian, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPKP dapat bersifat menyeluruh pada seluruh unit pemerintahan yang menggunakan uang Negara di mana pertanggungjawaban harus dilakukan oleh Presiden.

Diterbitkannya peraturan pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah merupakan suatu terobosan (*breakthrough*) untuk menguatkan kembali peran pengawasan intern sebagai pilar akuntabilitas keuangan Negara yang menjadi mandat Presiden yang pada gilirannya akan memperkuat sistem Presidensial. Mengingat ruang lingkup pengawasan akuntabilitas keuangan Negara sangat luas dan memiliki kompleksitas yang tinggi, serta mengingat kewenangan pengelolaan keuangan Negara baik *financial* maupun *non financial* sudah terfragmentasi, penguatan institusi BPKP sangat dibutuhkan demi mendukung terselenggaranya kegiatan pemerintahan yang efisien dan efektif, serta mengeliminasi praktik-praktik KKN. Terlebih lagi BPKP, dalam PP Nomor 60 Tahun 2008, diberikan kewajiban untuk melakukan pembinaan sistem pengendalian intern di seluruh instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah.

Internal audit dan sistem pengendalian intern pemerintahan adalah pilar bagi terselenggaranya akuntabilitas pemerintah dalam membangun *good governance and clean government*. Penguatan institusi BPKP sebagai perangkat pengendalian (*control*) yang bertindak sebagai “tangan kanan” serta “mata dan telinga” Presiden akan memberikan nilai tambah dan berguna bagi efektivitas penyelenggaraan manajemen pemerintahan melalui pemberian rekomendasi dini dan solusi atas berbagai permasalahan yang dihadapi oleh manajemen pemerintahan dalam pengelolaan keuangan Negara yang sarat dengan diskresi kebijakan guna kepentingan umum, masyarakat, bangsa dan Negara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁸

Melihat keberadaan BPKP dibandingkan dengan badan pengawas eksternal yang mempunyai kemiripan dalam tugas dan fungsi yaitu BPK, maka antar keduanya terdapat persamaan dan perbedaan sekaligus, persamaannya adalah sama-sama auditor eksternal yang independen dari departemen sedangkan perbedaannya, BPKP tidak independen karena bekerja untuk Presiden, adapun BPK merupakan lembaga Negara yang bebas dan mandiri yang bebas dari pengaruh cabang kekuasaan lainnya, yang laporan hasil pemeriksaannya disampaikan kepada DPR, DPD dan DPRD untuk mendukung fungsi *budgetting* dan fungsi *control* lembaga perwakilan di atas.

Perkembangan terkini setelah rekonstruksi revitalisasi kelembagaan Negara mulai dijalankan, banyak pihak yang mempertanyakan kedudukan BPKP, pemeriksaan yang dilakukan BPKP dianggap tumpang tindih dengan pemerik-

¹⁸ Randy Chandra, *Manajemen Pengawasan Lembaga Pemerintahan Indonesia*, <http://ekonomi.kompasiana.com/manajemen/2011/01/12/manajemen-pengawasan-lembaga-pemerintahan-indonesia/>, diakses pada 12 Maret 2012.

saan yang dilakukan BPK karena sama-sama eksternal auditor terhadap departemen, keberadaan BPKP juga dianggap menimbulkan inefisiensi baik dari aspek pemeriksaan maupun kelembagaan, karena fungsi yang dilakukan BPKP secara eksternal telah dilakukan oleh BPK dan secara internal telah dilakukan oleh Irjen. Apalagi dengan penerapan otonomi daerah yang telah menerapkan desentralisasi *fisikal* kepada daerah otonom dan mengurangi kewenangan pengawasan oleh pemerintah pusat, sehingga BPKP tidak lagi berwenang mengaudit keuangan daerah, sedangkan kantor Perwakilan BPKP beserta Sumber Daya Manusianya yang unggul secara kualitas maupun kuantitas telah dibentuk di 25 daerah di Indonesia, padahal tidak lagi berwenang mengaudit keuangan daerah, BPKP perwakilan hanya dapat mengaudit APBD bila Kepolisian maupun Kejaksaan meminta auditor BPKP mengaudit dengan tindak pidana korupsi.¹⁹ Tentu SDM BPKP dengan kuantitas yang besar dan kualitas yang tinggi tersebut seharusnya dimanfaatkan secara strategis pula. Ada beberapa konsep yang ditawarkan untuk reformasi sistem pengawasan di Indonesia, yaitu:²⁰

1. Dengan meleburkan BPKP dengan BPK karena BPK sedang dalam proses penguatan secara kelembagaan;
2. BPKP perwakilan dilebur menjadi BPK Perwakilan sebagaimana amanat amandemen UUD 1945 sedangkan BPKP pusat tetap dipertahankan keberadaannya sebagai pembantu Presiden;
3. BPKP dipertahankan sebagai auditor internal pemerintah sedangkan inspektorat jenderal ditiadakan.

¹⁹ Ikhwan Fahrojih, *et. all*, 2008, *Menggugat Peran DPR dan BPK dalam Reformasi Keuangan Negara*, Malang: In-Trans Publishing, hlm. xii.

²⁰ *Ibid.*

Perkembangan sampai sekarang atas isu yang terjadi belum ada realisasinya. Dari tiga isu yang “bergelombang” di atas penulis lebih cenderung memilih, BPKP dipertahankan sebagai auditor internal pemerintah sedangkan inspektorat jenderal ditiadakan. Walaupun inspektorat jenderal masih ada pun namun dalam perjalanan tugasnya dilakukan mekanisme *check and recheck* pengawasan inspektorat jenderal oleh BPKP sebagai pengawas yang berkedudukan di atasnya.

Pada tahun 1999 ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah “kran” otonomi daerah dibuka, UU lahir dan pak terjadinya reformasi, yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menetapkan, kewenangan menyelenggarakan pemerintahan di daerah diserahkan kepada pemerintah daerah. Di mana pemerintah daerah berwenang untuk menyelenggarakan pemerintahan di lingkungannya, termasuk di dalamnya untuk mengelola keuangannya (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah), yang terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pengecualian terjadi pada beberapa bidang tertentu, misalnya dalam kebijakan luar negeri, kebijakan moneter, dan kebijakan pertahanan dan keamanan, yang masih dipegang oleh pemerintah pusat. Tanggung jawab penyelenggara pemerintahan di daerah di pegang oleh kepala daerah.

Dalam pemahaman sistem Negara kesatuan yang dianut Indonesia, tidak melepaskan tanggung jawab Presiden atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, meskipun pelaksanaan pemerintahannya sehari-hari dilakukan oleh kepala

daerah. Akan tetapi, secara keseluruhan tanggung jawab berada di tangan Presiden. Hal ini dapat terlihat dari beberapa kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang didanai oleh pemerintah pusat.²¹

Pada masa kini pemerintah dituntut untuk melaksanakan *good governance* dan mendahulukan kepentingan masyarakat. Berbagai cara dapat dilakukan untuk melaksanakan hal tersebut, antara lain, dengan memberikan otonomi pada pemerintah daerah. Dengan demikian, pemerintahan semakin dekat dengan rakyat dan akhirnya kebutuhan rakyat dan aspirasinya dapat dengan mudah diketahui dan dipenuhi dengan segera, mengingat pendeknya birokrasi pemerintahan yang harus dilalui. Diharapkan dengan adanya *good governance* kepentingan masyarakat dapat diutamakan dan pencapaian kesejahteraan rakyat dapat diraih dengan cepat. Implikasinya adalah pelayanan umum dapat ditingkatkan kualitasnya.

Banyak berpendapat pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah (otonomi) meliputi juga keuangannya, bahkan pengawasan terhadapnya. Dengan demikian, pemerintah pusat tidak lagi mempunyai kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap keuangan daerah, kecuali dana yang diperoleh dan dikelola oleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat yang meliputi dana yang dikeluarkan pemerintah pusat untuk membiayai kegiatan dekonsentrasi, tugas pembantuan dan pinjaman daerah.²²

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja,²³ "Pendapat ini tidak sepenuhnya benar karena bagaimanapun uang yang dikelola

²¹ Sebagai contoh dana alokasi umum dan dana alokasi khusus serta dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang mana BPKP berhak untuk melakukan audit atas penggunaan dana tersebut.

²² Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.cit*, hlm. 238

²³ *Ibid*

oleh pemerintah daerah (uang daerah) berasal dari rakyat, di mana rakyat telah menyerahkannya kepada pemerintah untuk digunakan bagi penyelenggaraan pemerintahan yang tentu harus berorientasi pada kepentingan rakyat daerah. Selain itu, pemerintah daerah tetap merupakan bagian dari pemerintah Indonesia (sebagai Negara kesatuan), bukan merupakan bagian yang berdiri sendiri. Berkaitan dengan hal itu, pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan di daerah tetap berada dalam koridor Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian, Presiden tetap yang bertanggung jawab secara penuh atas penggunaan uang rakyat (tidak peduli apakah uang itu dikelola oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah).

Berdasarkan pemahaman demikian, sudah selayaknya Presiden mendapat laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dan hasil yang dicapai dari pengelolaan keuangan tersebut. Jadi, pemeriksaan tidak termasuk bidang yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah, kecuali pengawasan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 96 ayat (2) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2000 yang menyatakan pengawasan sebagaimana dimaksud ayat (1) hanya bersifat pemeriksaan”.

Bersamaan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahann Daerah, terjadi perubahan terhadap aparat pengawas di tingkat daerah. Sebelumnya pengawasan internal pemerintah daerah dilakukan oleh inspektorat jenderal wilayah provinsi dan inspektorat jenderal wilayah kabupaten/kotamadya (berdasarkan Inpres Nomor 15 Tahun 1983). Instansi tersebut berubah namanya menjadi Badan Pengawasan Dearah (Bawasda) provinsi dan Badan Pengawasan Dearah

(Bawasda) kabupaten/kota.²⁴ Jika sebelumnya aparat pengawas internal pemerintah tersebut berada dalam satu garis hierarki, sekarang ini hierarki tersebut terputus pada aparat pengawas daerah.²⁵ Badan tersebut berdiri sendiri dan tidak menyampaikan laporan apapun kepada aparat pengawas internal pemerintah tingkat pusat (BPKP). Dengan demikian, pengelolaan keuangan daerah dalam suatu Negara kesatuan tidak lagi dapat dipantau oleh pemerintah pusat. Sedangkan BPK sebagai organ konstitusi mempunyai kewajiban dalam pengawasan/ pemeriksaan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 6 ayat (1) undang-undang nomor 15 tahun 2006 tentang BPK.²⁶

Dalam penjelasan sebelumnya, Presiden sebagai kepala pemerintaham bertanggung jawab secara tunggal atas pelaksanaan keuangan Negara, berarti pemerintah berhak memperoleh pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara dan keuangan daerah dari semua unit pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.

Seperti halnya BPKP, pengawas di daerah yaitu Bawasda seharusnya mandiri secara organisasi dan keuangan serta sejajar dengan pemerintah dan legislatif daerah agar pemeriksaan dapat benar-benar objektif. Kemandirian badan ini merupakan salah satu persyaratan terwujudnya *good local governance*. Dengan sistem pengawasan yang dirancang seperti tersebut di atas, serta guna menghindari tumpang tindih pelaksanaan pengawasan serta kemungkinan luputnya

²⁴ *Ibid*, hlm. 239.

²⁵ *Ibid*.

²⁶ BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

objek pemeriksaan, berarti terjadi pengawasan yang bersifat horizontal maupun vertical dan berjenjang.²⁷ Namun pada kenyataannya Bawasda sendiri masih di bawah kepemimpinan kepala daerah sendiri yang notabene adalah objek pengawasan dari Bawasda.

Fakta empiris tentang mekanisme pengawasan terhadap keuangan daerah pada saat ini, pemberdayaan BPKP sebagai lembaga pengawas sudah saatnya diletakan ke porsi yang lebih lagi. Sebagai ilustrasi aparat pengawas daerah melakukan pemeriksaan pengawasan secara horizontal kepada pemerintah daerah dan legislatif daerah, dan secara vertical melaporkan hasilnya dan memberikan informasi temuannya kepada BPKP. Dengan demikian, diciptakan mekanisme *check and recheck* sehingga dapat dihindari atau dikurangi penyelewengan di tingkat daerah, tanpa perlu BPKP terjun langsung dan mencampuri urusan daerah, kecuali dari hasil pemeriksaan laporan Bawasda provinsi telah terjadi *asymmetric-information* yang mempunyai indikasi penyimpangan atas penggunaan keuangan daerah. Kehadiran badan pengawas eksternal (BPKP) daerah di samping badan pengawas internal (Bawasda) pada pemerintahan daerah dapat meningkatkan mutu hasil pemeriksaan dan juga sebagai *cross-check* hasil pemeriksaan, yang dilakukan oleh Bawasda Internal Provinsi, maupun hasil pemeriksaan/pengawasan Bawasda Kabupaten/Kota.²⁸

Otonomi daerah yang luas sering kali dipersepsikan sebagai keleluasaan daerah tanpa pengawasan pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah atas dasar penggunaan uangnya sendiri. Di samping itu,

²⁷ Arifin P. Soeria Atmadja (Arifin 2), 1986, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara : Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta, Gramedia, hlm 152

²⁸ *Ibid.*

keleluasaan otonomi daerah dipahami sebagai keleluasaan kewenangan yang utuh untuk melakukan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pengawasan. Persepsi dan pemahaman otonomi yang demikian cenderung memberikan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan tanpa kendali pengawasan pemerintah pusat. Padahal, dalam sistem Negara kesatuan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan harus diarahkan secara terpadu secara nasional, tanpa mengesampingkan aspek yang tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.

Oleh sebab itu, pembalikan makna otonomi seharusnya merupakan keleluasaan daerah yang bertanggung jawab berupa pertanggungjawaban pemberian hak serta kewenangan dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, yaitu berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerah yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip demikian, jika dipahami secara mendalam akan mendorong terciptanya pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*). OECD dan *World Bank* memberikan pengertian yang sama terhadap *good governance* dengan penyelenggaraan pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan koridor demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka dan mencegah korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta terciptanya legal dan political framework bagi tumbuhnya aktivitas kewira-swastaan.²⁹

²⁹ Devid Osborne and Ted Gaebler, 1996, *Mewirusahaakan Birokrasi*, terj. Abdul Rasyid, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, hlm.89

Konsepsi pemerintahan daerah yang baik tersebut utamanya diarahkan dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang harus dilandaskan pada prinsip berikut ini :³⁰

1. Tanggung jawab (*accountability*)

Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Memenuhi kewajiban keuangan dimana keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, baik yang jangka pendek maupun jangka panjang.

2. Kejujuran (*fairness*)

Unsur keuangan harus diserahkan kepada pegawai yang jujur, berdedikasi tinggi, dan kesempatan untuk berbuat curang diperkecil.

3. Hasil guna dan daya guna (*effectiveness and efficiency*)

Tata cara mengurus keuangan daerah harus dilaksanakan seefektif dan seefisien mungkin sehingga program dapat direncanakan dan dilaksanakan dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

4. Tranparansi (*transparancy*)

Proyek yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus dilakukan secara transparan melalui pusat informasi di tingkat pusat (*information center*) yang dilakukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan informasi tingkat

³⁰ Arifin P. Soeria Atmadja (Arifin 1), *Op.cit*, hlm. 242

daerah melalui information shop yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) juga sebagai bentuk tanggung jawab kepada *stakeholders* dan membuka partisipasi masyarakat.

5. Pengendalian (*control*)

Aparat keuangan pemerintah daerah, DPRD, dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan pembangunan dapat tercapai

B. Peranan BPKP dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Suatu Negara pasti memiliki tujuan dan untuk mencapai tujuan tersebut salah satu cara yang dilakukan adalah dengan melaksanakan fungsi pengawasan dengan mendirikan lembaga-lembaga pengawas. Lembaga-lembaga pengawas yang dibentuk ini memiliki karakteristik berbeda-beda antara yang satu dengan yang lain. Perbedaan ini salah satu cirinya dapat dilihat dengan adanya lembaga pengawas eksternal dan lembaga pengawas internal. Menjelaskan salah satu jenis pengawasan dapat dibedakan berdasarkan subjeknya, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat penentuan dan evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai

sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan yang merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen.

Perspektif manajerial, pengawasan mengandung makna sebagai “pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana dan peraturan.”³¹ Pengertian lainnya adalah “suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikannya.”³²

Sementara itu, dari segi hukum administrasi, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan.”³³

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidacocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance*, pengawasan merupakan aspek

³¹ Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 172

³² *Ibid*

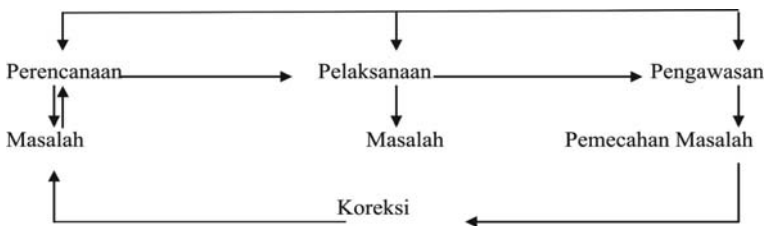
³³ *Ibid*

penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* sendiri.³⁴

Kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern (*internal control*) maupun pengawasan ekstern (*eksternal control*). Disamping mendorong adanya pengawasan masyarakat (*social control*).³⁵

Pada bagian pendahuluan, penulis mengemukakan suatu model evaluasi dan penilaian yang dinamakan *optimalitas pareto*. Paradigma *optimalitas pareto* hanya dapat terjadi dalam kondisi adanya daya tanggap alat pengawasan yang efektif, dan pertanggungjawaban aparatur administrasi Negara untuk menjalankan efektivitas program. Dalam skema berikut digambarkan manajemen pemerintahan yang meletakkan konsepsi pengawasan yang efektif.

Bagan IV.2
Alur Pengawasan Efektif



Sumber: Arifin P. Soeria Atmadja, 2009: 228

³⁴ *Ibid*

³⁵ *Ibid*, hlm 173

Pengawasan yang efektif tersebut setelah dievaluasi pada dasarnya harus diikuti dengan langkah reformasi administrasi Negara, misalnya yang terfokus, antara lain dari aspek struktur *governance* dapat ditinjau, apakah struktur yang ada telah menunjang sistem bagi keberhasilan fungsi pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya. Sementara itu, dari aspek fungsional *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya.

Mengatasi krisis kepercayaan terhadap pemerintah, salah satu hal yang perlu dilakukan adalah mengembangkan kelembagaan dan alat perlengkapan Negara lainnya dalam sistem pembangunan nasional. Optimalisasi kelembagaan dalam pelaksanaan pembangunan, diharapkan menjamin ditegakkannya kemandirian dan independensi lembaga. Caranya dapat dilakukan dengan membangun sistem yang mendorong, memperkuat, dan melestarikan kemampuan untuk membangun atas prakarsa, daya dan kemampuan sendiri, serta memperkuat pendayagunaan potensi independensi, yang merupakan wahana bagi masyarakat, pemerintah dan badan internasional dalam mengembangkan wawasan untuk pembangunan nasional.

Pengawasan yang dilakukan lembaga pengawasan internal pemerintah merupakan bagian dari fungsi manajemen pemerintahan. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar". Sebagai bagian dari proses manajemen pemerintahan Negara, Presiden tidak dapat sendiri melaksanakan urusan penyelenggaraan pemerintahan umum, sehingga dalam pengawasan diperlukan lembaga yang bertanggung jawab kepada Presiden untuk

menjamin semua proses manajemen penyelenggaraan pemerintahan Negara, yang kemudian dibentuk badan pengawasan keuangan dan pembangunan (BPKP).

Keberadaan BPKP sebagai lembaga internal pemerintah hakikatnya ditujukan pada tugasnya untuk mengendalikan dan mengawasi jalannya manajemen pemerintahan Negara secara umum. Hal ini tentu berkaitan dengan kekuasaan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, sehingga menjadi kewenangan Presiden untuk membentuk unit organisasi pemerintah di bawah Presiden yang memiliki tugas dan fungsi mengendalikan manajemen pemerintahan Negara dan mengawasi pengelolaan APBN yang diserahkan kepada menteri/pimpinan lembaga.

Tugas pokok BPKP menurut Keppres Nomor 31 Tahun 1983 Pasal 2 adalah:

1. mempersiapkan perumusan kebijaksanaan pengawasan keuangan dan pengawasan pembangunan ;
2. menyelenggarakan pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan ;
3. menyelenggarakan pengawasan pembangunan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, BPKP baik dari segi struktur maupun fungsi mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan sendiri mengenai pengawasan. BPKP hanya menyiapkan rumusan, di lain pihak, BPKP dituntut untuk mengoordinasikan kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pengawasan internal yang tentu memerlukan kebijakan tertentu dari BPKP.³⁶

Meskipun ditetapkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001, tetapi tugas yang tercantum dalam Keppres Nomor 31 Tahun 1983 yang mengatur jenis pengawasan

³⁶ Lihat Inpres Nomor 15 Tahun 1983

yang dilakukan oleh BPKP dengan penyesuaian, landasan hukum tetap berlaku, yaitu meliputi sebagai berikut :

1. Pemeriksaan rutin
 - a. Pemeriksaan keuangan (*financial audit*), yaitu pemeriksaan yang ditujukan untuk mengaudit dan memberikan opini atas laporan keuangan yang disajikan oleh BUMN/D, jika diminta oleh komisaris pada perseroan dan oleh Dewan Pengawas dalam perum, dalam rangka meletakkan dasar *good corporate governance*.
 - b. Pemeriksaan operasional (*management audit*), yaitu pemeriksaan yang ditujukan untuk mengidentifikasi kegiatan, program, aktivitas yang memerlukan perbaikan atau penyempurnaan dengan tujuan memberikan rekomendasi agar efisien, dan efektif. Dengan demikian, pemeriksaan operasional diarahkan untuk memeriksa kehematan dan daya guna (*economy and efficiency audit*) serta pemeriksaan efektivitas atau hasil guna (*program audit*) dari program APBN/D.
2. Pemeriksaan Khusus
 - 1) Pemeriksaan terhadap kasus tidak lancarnya pelaksanaan pembangunan.
 - 2) Pemeriksaan khusus terhadap kasus yang diperkirakan mengandung unsur penyimpangan yang merugikan pemerintah pusat, pemerintah daerah khusus, BUMN/D. Pemeriksaan khusus hanya dapat dilakukan apabila terdapat permintaan pemeriksaan atas BUMN/D.

Analisis hasil pengawasan tahun 2005 memberikan indikasi bahwa 96 temuan hasil audit pada umumnya

merupakan kejadian temuan bersifat administratif, yang hal ini disebabkan oleh karena faktor lemahnya sistem pengendalian manajemen, yang antara lain diindikasikan sebagai berikut:³⁷

1. Sebanyak 81 kejadian atau 77,14% karena lemahnya unsur personil berupa kurangnya supervisi, kemampuan pegawai tidak sesuai dengan tugas yang harus dilaksanakan dan kelemahan personil lainnya.
2. Sebanyak 15 kejadian atau 14,29% karena lemahnya unsur perencanaan berupa perencanaan tidak matang, tidak ada rencana kegiatan, rencana kegiatan tidak cukup realistis, hubungan kerja diantara berbagai kegiatan kurang jelas, sehingga tidak ada koordinasi dan kelemahan perencanaan lainnya .
3. Sebanyak 4 kejadian atau 3,81% karena lemahnya unsur kebijakan, berupa kebijakan tidak jelas bagi bawahan dan kelemahan lain kebijakan.
4. Sebanyak 4 kejadian atau 1,90% karena lemahnya unsur prosedur, berupa tidak adanya prosedur yang diperlukan dan kelemahan prosedur lainnya yaitu antara lain birokrasi penyampaian bantuan yang terlalu panjang.
5. Kelemahan unsur pencatatan dan pelaporan, unsur review internal dan unsur organisasi masing-masing 1 kejadian atau 0,95%, antara lain berupa keterlambatan laporan.

Mengacu pada penjelasan sebelumnya mengenai pengawasan keuangan di daerah sejak berlakunya otonomi daerah pada tahun 1999, BPKP tidak lagi secara langsung

³⁷ Fauzi Aziz, 2008, *Sistem Pengendalian Internal*, Inspektur Jenderal Departemen Perindustrian, hlm. 5.

melakukan pengawasan di daerah, tetapi terbatas hanya apabila di daerah diindikasikan terjadi penyelewengan atau untuk dana dekonsentrasi, dana alokasi khusus, dan pinjaman daerah. Pengawasan terhadap BUMN/D juga terbatas hanya pada BUMN/D yang bukan persero karena persero bukan merupakan badan hukum publik, tetapi merupakan badan hukum privat di mana kedudukan dan status hukum Negara/daerah (selaku pemegang saham) sama dengan kedudukan dan status hukum pemegang saham lainnya sehingga terhadapnya berlaku hukum privat biasa. Dengan demikian, aparat pengawas pemerintah (BPKP) maupun eksternal pemerintah (BPK) tidak secara otomatis mempunyai kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN/D yang berbentuk persero, kecuali jika rapat umum pemegang saham (RUPS) atau komisaris meminta agar BPKP/BPK melakukan pemeriksaan. Malaysia juga menganut paham yang sama di mana JAN tidak melakukan audit terhadap BUMN karena BUMN tersebut diklasifikasikan sebagai badan hukum di luar pemerintah, kecuali apabila berkaitan dengan kepentingan umum.³⁸

Meskipun dalam Pasal 71 ayat 2 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara ditetapkan BPK RI berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN, dari segi hukum keuangan Negara, tindakan tersebut tidak dapat dilakukan terhadap, baik perseroan terbuka maupun tidak, mengingat ketentuan yang berlaku sepenuhnya adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas maupun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal jo. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Pasar

³⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.cit*, hlm. 259.

Modal, di mana hanya akuntan public yang terdaftar di Bapepam yang berwenang melakukan audit.

Dengan demikian, sanksi pidana yang dapat diberlakukan terhadap penyimpangan atau penyelewengan dalam lingkungan perseroan terbatas karena badan hukum privat tidak dapat dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, maupun Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tetapi sanksi tindak pidana umum yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) berupa perbuatan penggelapan saham/barang yang diatur dalam Pasal 374 KUHP jo. Pasal 415 KUHP dan seterusnya atau penipuan yang diatur Pasal 378 KUHP dan seterusnya. Namun, karena penggelapan atau penipuan tersebut dilakukan terhadap saham/barang milik Negara, sanksi pidana yang diterapkan seharusnya termasuk dalam kategori “penggelapan dengan pemberatan” atau “penipuan dengan pemberatan”. Dengan konstruksi hukum sebagaimana diuraikan tersebut, di samping tidak menyalahi atau mengubah sistematika hukum yang telah ada dan telah merupakan pendapat umum yang berlaku (*communis opinium doctorum*), tujuan memberikan sanksi berupa hukuman yang diperberat pun dapat tercapai bagi penggelapan saham/barang milik Negara yang dikelola oleh suatu badan hukum privat.

Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen yang mengatur Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai auditor internal pada pemerintah pusat juga memiliki tanggung jawab besar yaitu menciptakan proses tata kelola pemerintahan yang baik dan

bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) serta penerapan system pengendalian manajemen. Untuk melaksanakan fungsi BPKP berdasarkan Keppres Nomor 103 Tahun 2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, BPKP merumuskan visi, misi dan rencana strategis. Selanjutnya setiap tahun dibuat kebijakan pengawasan sebagai dasar penyusunan rencana kerja tahunan (RKT). RKT berisi program kerja pengawasan dan pembinaan (PKP2T) dan Program kerja administrasi umum (PKAU).³⁹

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa peran BPKP adalah sebagai auditor internal bagi pemerintah. Dengan adanya Keppres Nomor 31 tahun 1983 BPKP lahir dari hasil transformasi DJPKN (Direktorat Jendral Pengawasan Keuangan Negara). DJPKN berdiri tahun 1966, dan memiliki tugas melakukan pengawasan anggaran dan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran Negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik Negara / daerah. Kini, BPKP memiliki visi yaitu "Auditor Presiden yang responsif, interkatif, dan terpercaya untuk mewujudkan akuntabilitas keuangan Negara yang berkualitas". BPKP merupakan lembaga pemerintah non departemen yang berada di bawah Presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Karena BPKP lepas dari semua departemen, maka BPKP dapat melaksanakan fungsinya secara lebih objektif. BPKP lebih cenderung bersifat preventif atau pembinaan, daripada audit. Preventif yang dimaksud adalah pengawasan yang berguna mencegah terjadinya penyimpangan. Berikut adalah tugas dan fungsi BPKP sesuai dengan Pasal 52, 53, 54 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 :

³⁹ Hasil wawancara dengan Pujo Wiloso (Auditor BPKP dan sebagai Kepala Sub Bagian Kepegawaian), tanggal 26 April 2012.

1. Fungsi BPKP:

- a. pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- c. koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPKP;
- d. pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan;
- e. penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, karsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

2. Wewenang BPKP:

- a. penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
- b. perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c. penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d. pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya;
- e. penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya;
- f. kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu: memasuki semua kantor, bengkel, gudang,

bangunan, tempat-tempat penimbunan, dan sebagainya;

- g. meneliti semua catatan, data elektronik, dokumen, buku perhitungan, surat-surat bukti, notulen rapat panitia dan sejenisnya, hasil survey laporan-laporan pengelolaan, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan; pengawasan kas, surat-surat berharga, gudang persediaan dan lain-lain; meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil pengawasan, baik hasil pengawasan BPKP sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, dan lembaga pengawasan lainnya.

Makna peranan dalam pembahasan disini lebih menitik beratkan kepada fungsi BPKP dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.⁴⁰ Pengertian fungsi (*function*) sendiri secara harfiah adalah jabatan (yang dilakukan) atau pekerjaan yang dilakukan. Fungsi BPKP sebagai pekerjaan yang diamanatkan peraturan perundang-undangan untuk dijalankan sebagaimana batas wewenangnya dengan penuh tanggung-jawab. Amanat perundang-undangan ini yang disebut sebagai kewenangan (*pouvoir*). Jika kita melihat dalam kamus populer, pengertian fungsi diartikan sebagai peranan, jabatan, kegunaan, guna, manfaat, bahkan kedudukan, namun dikaji secara mendalam sangatlah berbeda yaitu sebagai induk pekerjaan yang harus dikonkritkan atau diuraikan dalam tugas.⁴¹

Sjachran Basah,⁴² mengartikan fungsi hukum mengambil arti fungsi menurut *Naturawissenschaft* dan *Geisteswis-*

⁴⁰ Pius A Partanto, dkk, 2001, *Kamus Ilmiah Populer*, Arloka, Surabaya, hlm. 585.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 190.

⁴² Sjachran Basah, 1986, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, hlm. 18-19.

senschaft. Menurut *Naturawissenschaft* fungsi mempunyai empat arti, sedangkan dalam *Geisteswissenschaft* mempunyai tiga arti, yaitu:

1. Fungsi berarti tergantung pada (pengertian pertama dari *Naturawissenschaft*);
2. Fungsi berarti tugas, *ambtwerkingin het verband met het geheel* (arti kedua dari *Naturawissenschaft* dan arti pertama dari *Geisteswissenschaft*);
3. Fungsi berarti hubungan timbal balik antara bagian dan keseluruhan (arti ketiga dari *Naturawissenschaft* dan arti kedua dari *Geisteswissenschaft*);
4. Fungsi berarti *werking* (arti keempat dari *Naturawissenschaft* dan arti ketiga dari *Geisteswissenschaft*).

Memahami dari arti fungsi baik menurut *Naturawissenschaft* maupun *Geisteswissenschaft* dapat ditarik pengertian, bahwa fungsi adalah berkaitan dengan tugas, jabatan atau pekerjaan.

Menurut Soebroto Brotodiredjo fungsi diartikan sebagai sekelompok pekerjaan kegiatan-kegiatan dan usaha yang satu sama lainnya ada hubungan erat untuk melaksanakan segi-segi tugas pokok.⁴³ Penekanan dari arti fungsi tidak terlepas dari segi tugas, pekerjaan maupun jabatan, sehingga fungsi mengandung arti suatu tanggungjawab yang melekat. Disisi lain fungsi dalam arti normatif oleh Franken diartikan sebagai tugas dan wewenang, sebagaimana disebutkan dalam bukunya yang berjudul "*In Leiden tot de rechtwessenshaft*" dikatakan bahwa:

Het woord functie heir in een beschrijvende, men zou ook kunnen zeggen sociologische, zin gebruikt. Spreekt men

⁴³ Sadjijono, 2008, *Hukum Kepolisian Polri dan Good Governance*, Laksbang Mediatama, Surabaya, hlm. 65.

*over de functie vaak in prescriptive (normative) zin, bijv, de functie van de commissaris van de Koningin houdt in ..., daarmee bedoelt de jurist te zeggen wat de taak van de commissaris van de Koningin is of m.a.w wat hij als zodanig moet doen. In de matematika betekent functie: afhankelijkheid, bijv, $y = f(x)$.*⁴⁴

Sementara menurut Philipus M. Hadjon dimaksudkan sebagai “kekuasaan”, karena kekuasaan itu sendiri mengandung hak dan kewajiban yang tidak perlu dimaknai secara terpisah antara tugas yang mengandung pengertian kewajiban dari hak (wewenang). Pemahaman terhadap tugas yang selalu dikaitkan dengan suatu “kewajiban” dan wewenang dikaitkan dengan suatu “hak” sangat dipengaruhi oleh konsep hukum privat tentang hak dan kewajiban.⁴⁵

Memahami arti di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa fungsi adalah berkaitan dengan tugas dan wewenang suatu lembaga untuk menjalankan jabatan atau pekerjaannya. Untuk menjelaskan fungsi BPKP, maka diambil dari pengertian fungsi sebagaimana dikatakan Franken, fungsi BPKP adalah tugas dan wewenang lembaga BPKP.

Berdasarkan tugas, fungsi dan wewenang BPKP tersebut dapat mengarahkan BPKP dalam pencapaian visi BPKP. Selain itu, BPKP juga memiliki peran dalam pencapaian kinerja tiap tahunnya. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem pengendalian Intern Pemerintah, BPKP memiliki empat peran utama yang dapat mendukung akuntabilitas Presiden. Empat peran tersebut yaitu:

⁴⁴ Franken Dalam Sadjijono, *Ibid*.

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, hlm. xi

1. *Capacity Building, Capacity Building (expertise)* merupakan strategi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pada kinerja BPKP yang mencakup pelaksanaan pengawasan intern, pembinaan untuk penguatan sistem pengendalian intern, dan penelitian pengembangan di bidang pengawasan. *Capacity Building* dapat dilakukan dengan cara mengembangkan sumber daya manusia. Pengembangan sumber daya manusia yang dimaksud adalah bagaimana BPKP meningkatkan tidak hanya kuantitas tetapi juga kualitas, seperti pengadaan training, seminar, adanya *reward and recognition*, dan lain-lain. Pengembangan sumber daya tidak dapat terjadi maksimal jika tidak didukung dengan perkembangan teknologi dan infrastruktur yang menunjang proses pengembangan tersebut.
2. *Current Issues*, yang dimaksud adalah BPKP harus paham mengenai isu-isu yang terdapat di nasional maupun lokal, terutama isu yang berkaitan dengan kasus-kasus yang besar yang harus segera ditindaklanjuti. Karena isu-isu tersebut akan mempengaruhi kinerja BPKP dalam penyelesaian masalah dan pemberian solusi.
3. *Clearing House*, menurut BPKP sendiri yang dimaksud dengan *Clearing House* merupakan kegiatan pengawasan untuk memberikan pertimbangan secara teknis maupun hukum atas suatu masalah atau kasus/perkara dan menghindari kegamangan/keraguan kementerian/lembaga dan juga pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatannya. Misalnya ketika sebuah instansi atau badan memiliki masalah dan telah dilakukan

beberapa audit tetapi masih belum dapat disimpulkan hasil dari audit tersebut, karena ada beberapa hal yang belum dapat ditemukan. Maka, penyelesaian kasus tersebut selanjutnya dapat dilakukan *Clearing House*. Penanganan masalah dan kasus/perkara yang dilakukan diantaranya melalui mekanisme kerjasama yang telah disepakati oleh Kejaksaan RI, Kepolisian Negara RI, dan BPKP.

4. *Check and Balance*, yang dimaksud adalah pemberian pertimbangan terhadap hasil audit eksternal auditor. Dalam proses audit atau pemeriksaan dan pengawasan, terdapat juga eksternal auditor (BPK), yang telah melakukan audit pada suatu badan, maka peran BPKP adalah memberi opini kedua terhadap temuan yang telah ada. Maka, akan dihasilkan dua pandangan dari sisi yang berbeda (eksternal dan internal) yang dapat membantu dalam penyelesaian masalah

Hasil wawancara dengan unsur BPKP mengemukakan, Terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara spesifik sesuai dengan tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan oleh BPKP meliputi :⁴⁶

1. Peran penjaminan mutu (*Quality Assurance*) terhadap akuntabilitas program lintas sektoral pada pemerintahan daerah;
2. Peran pengawasan terhadap akuntabilitas program lintas sektoral pada pemerintahan daerah;
3. Peran pengawasan terhadap akuntabilitas pelaksanaan program atau kegiatan tertentu atas

⁴⁶ Hasil wawancara dengan Pujo Wiloso (Auditor BPKP dan sebagai Kepala Sub Bagian Kepegawaian), tanggal 26 April 2012.

permintaan Presiden maupun Menteri Teknis seperti Dana Alokasi Khusus, BOS KITA dan lain

Menurut data tahun 2008,⁴⁷ peranan BPKP dalam kaitannya pelaksanaan pemerintahan daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya yaitu kegiatan sosialisasi dilakukan sebanyak 742 kali di daerah-daerah. Sosialisasi ini bisa berbentuk sosialisasi LAKIP, anggaran berbasis kinerja, manajemen resiko, dan lain-lain. Kegiatan sosialisasi ini dilaksanakan di daerah Jakarta, Kutai, Samarinda, Palu, Halmahera, Bali, Deli Serdang, Medan, Nias, Tanjung Balai, Bontang, Nusa Tenggara Timur (NTT), Sulawesi Tenggara, Jawa Barat, Lampung, Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Sumatera Utara, dan sebagainya. BPKP melakukan 404 asistensi yang tersebar di seluruh pemerintah kota, kabupaten, dan provinsi. Di samping itu, asistensi ini juga dilakukan perwakilan-perwakilan BPKP di setiap provinsi dan BUMN/D. Koordinasi dan Forum Koordinasi dilaksanakan di Jakarta dan Yogyakarta sebanyak lima kali. Koordinasi dilakukan dengan pihak penyidik, yaitu kejaksaan dan kepolisian. Selain itu, koordinasi juga dilakukan dengan pemda/ instansi lain di daerah. Forum koordinasi dilaksanakan berkaitan dengan kegiatan penyidikan/ investigasi. Evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, LAKIP, kinerja, atas OPAD, atas program peningkatan kinerja, dan efektivitas pelaksanaan program dilaksanakan sebanyak 2.518 kali. Evaluasi tersebut dilaksanakan di Aceh Utara, NTT, Bali, Pagar Alam, Balikpapan, Gunung Mas, Sikka, Banjo, Jakarta, Flores, Gayo Lues, Halmahera, dan sebagainya. BPKP telah melaksanakan 5.341 kali berupa audit

⁴⁷ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2008, *LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) BPKP Tahun 2008*.

selama tahun 2008 dilaksanakan tersebar di seluruh Indonesia, baik PDAN, Pearl Oil, Bantuan Langsung, Ujung Pandang, Salatiga, Lombok Tengah, Nunukan, Sumbawa, Tegal, Tanah Toraja, Pare-Pare, Jeneponto, Maros, Mamuju, Bontang, Blora, Lampung Selatan, Samarinda, Musi Rawas, dan sebagainya. Audit tersebut berupa audit operasional, audit keuangan, audit kinerja, audit investigasi, audit dana bantuan, dan audit umum.

Tabel IV.1
Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT) BPKP
Tahun 2008

Kegiatan	Jumlah	Daerah (Instansi Pemerintah Kota, Kabupaten, dan POLRI)
Asistensi	404	Bogor, Ciamis, Indramayu, Cimahi, Samarinda, Kalimantan Timur, PDAN, Jawa Tengah, Wonogiri, Cepu, Kendari, Bombana, Kolaka Utara, dsb
Koordinasi dan Forum Koordinasi	5	Yogyakarta dan Jakarta
Sosialisasi	742	Jakarta, Kutai, Samarinda, Palu, Halmahera, Bali, Deli Serdang, Medan, Nias, Tanjung Balai, Bontang, NTT, Sulawesi Tenggara, Jawa Barat, Lampung, NAD, Sumatera Utara, dsb.
Audit	5.341	PDAN, Pearl Oil, Bantuan Langsung, Ujung Pandang, Salatiga, Lombok Tengah, Nunukan, Sumbawa, Tegal, Tanah Toraja, Pare-Pare, Jeneponto, Maros, Mamuju, Bontang, Blora, Lampung Selatan, Samarinda, Musi Rawas, dsb.
Evaluasi	2.518	Aceh Utara, Nusa Tenggara Timur, Bali, Pagar Alam, Balikpapan, Gunung Mas, Sikka, Banjo, Jakarta, Flores, Gayo Lues, Halmahera, dsb.
Bantuan Teknis, Tenaga dan Operasional	208	Dumai, NAD, Kampar, Banten, Denpasar, Irian Jaya, Muara Enim, Sumatera Selatan, Yogyakarta, Bengkulu, Sulawesi Selatan

Bantuan Luar Negeri (ADB, IBRD, UNDP, dan IDA)	2.262	Mamasa, Lombok Tengah, Dompu, Kediri, Ciamis, Jene ponto, dsb.
Deseminiasi	5	Jakarta
Bimbingan Teknis	1.171	Pemerintah Kota dan Kabupaten
Review	149	Bogor, Ujung Pandang, Jakarta, Pontianak, Jambi, Bandung, Medan, Kolaka, Kendari, Gorontalo, dsb.
Kajian	39	Jakarta
Pendanpingan	436	Cimahi, Bandung, Jakarta, Malang, Nganjuk, Pasuruan, Ponorogo, Kediri, Madiun, Magetan, dsb.
Pemberian Keterangan Ahli	1.054	NAD, Lampung, Sumatera Selatan, Jakarta, Jambi Riau, NTT, Banten, Bali, Sulawesi Tenggara, dsb.
Perhitungan Kerugian Negara	730	Sumatera, Kalimantan, Irian Jaya, Maluku, Nusa Tenggara, Bali, Jakarta, Sulawesi Tenggara, dsb.
Kegiatan-Kegiatan lain	1.063	BUMN, BUMD, Pemda, dsb.

Sumber: Agung Suseno, 2010, hlm. 18

Data tabel diatas, audit menduduki peringkat teratas dengan jumlah yang dilaksanakan oleh BPKP yaitu sebanyak 5.341 kali. Dari nilai tersebut, BPKP telah mengerjakan tugas tersebut lebih dari target yang dimilikinya. Berdasarkan LAKIP BPKP 2008, BPKP telah mampu menyelesaikan audit sebanyak 6.534 kali. Selain itu BPKP telah mendapatkan predikat memuaskan karena capaian terhadap audit tersebut melebihi angka 100% dari target yang telah ditetapkan, rentang capaian BPKP tepatnya 122,34%.

Sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah, BPKP membantu mewujudkan akuntabilitas dalam pelaporan keuangan Negara dan daerah. Akuntabilitas pelaporan keuangan Negara masih memerlukan perbaikan sebagaimana ditandai dengan masih belum diperolehnya opini WTP dari BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2009, demikian juga atas 34 Kementerian/Lembaga (K/L) atau 43,04% dari total K/L, serta pada hampir semua

Pemerintah Daerah (Pemda), yaitu 430 Pemda atau 96,62% dari 445 Pemda yang diaudit BPK.⁴⁸

Kegiatan yang dilakukan BPKP untuk mendukung terwujudnya akuntabilitas pelaporan keuangan meliputi antara lain :⁴⁹

1. Kegiatan pendampingan penyusunan Laporan Keuangan K/L/Pemda.
2. Reviu Laporan Keuangan K/L/Pemda sebelum diaudit oleh BPK.
3. Menindaklanjuti hasil temuan BPK.
4. Pendampingan perbaikan sistem pelaporan.
5. Implementasi Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA).
6. Sosialisasi, pembentukan satgas dan workshop SPIP, dan
7. Peningkatan kapasitas SDM pengelolaan keuangan daerah dan APIP

Secara umum, beberapa faktor yang menyebabkan laporan keuangan K/L dan Pemda tersebut belum memperoleh opini WTP adalah karena penyajian yang belum sepenuhnya sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), lemahnya sistem pengendalian intern, belum tertatanya barang milik Negara/daerah dengan tertib, pengadaan barang yang belum mengikuti ketentuan yang berlaku, dan kurang memadainya kapasitas SDM pengelola keuangan.⁵⁰

Sebagaimana tahun sebelumnya, pada tahun 2010 BPKP secara pro aktif telah bekerjasama, baik dengan K/L maupun

⁴⁸ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas Pelaporan Keuangan*, <http://www.bpkp.go.id/konten/419/Akuntabilitas-Pelaporan-Keuangan.bpkp>, diakses pada tanggal 21 Mei 2012.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

Pemda, dalam upaya peningkatan kualitas laporan keuangan K/L dan Pemda menuju opini WTP dan mempertahankan kualitas laporan keuangan bagi K/L dan Pemda yang telah memperoleh opini WTP. Upaya tersebut merupakan tindak lanjut dari direktif Bapak Presiden, yang pada intinya mendorong ditingkatkannya akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara melalui kerjasama antara K/L dan Pemda dengan BPKP.⁵¹

Kerjasama tersebut ditujukan terutama untuk mengatasi berbagai faktor penyebab tidak diperolehnya opini WTP, antara lain mencakup penguatan SPIP pada K/L dan Pemda, reviu atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), pendampingan penyusunan laporan keuangan dan pendampingan reviu laporan keuangan instansi bagi APIP K/L dan APIP Pemda untuk meningkatkan kualitas penyajian laporan keuangan agar sesuai dengan SAP, penerapan aplikasi Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) yang dibangun oleh BPKP, pendampingan penataan barang milik Negara/daerah, peningkatan kapasitas SDM pengelola keuangan, sosialisasi peraturan dan pedoman bidang keuangan, bimbingan teknis pengelolaan keuangan Negara/daerah, serta penugasan pegawai BPKP ke berbagai K/L dan Pemda.

Upaya perbaikan tersebut menunjukkan komitmen yang tinggi dan langkah nyata dari pimpinan K/L dan Pemda yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas laporannya.⁵²

Dalam rangka mendukung program Pemerintah yang *pro growth*, *pro poor*, dan *pro jobs*, BPKP telah memprioritaskan pengawasannya pada pelaksanaan program

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

lintas sektoral di lingkungan K/L, Pemda, dan BUMN/D seperti Program BOS, Program Peningkatan Ketahanan Pangan, Program Pembangunan Infrastruktur Pedesaan (PPIP), Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program PNPM Mandiri, Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun, Program Gerakan Nasional-Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GN-RHL)/Gerhan, Program Konversi Minyak Tanah ke Elpiji, Program Kredit Usaha Rakyat (KUR), Program Bantuan Beras untuk Rumah Tangga Miskin (program Raskin), dan Program Penjaminan Simpanan Nasabah Perbankan melalui Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), serta Program Penyediaan Air Bersih dan Penyehatan PDAN sesuai dengan target MDGs.⁵³

Sedangkan dalam rangka melakukan kegiatan pengawasan yang bertujuan untuk menyelesaikan hambatan pelaksanaan program/kegiatan pemerintah (*debottlenecking*), BPKP telah melakukan mediasi dalam rangka membantu penyelesaian permasalahan, antara lain sengketa lahan untuk pembangunan Jalan Akses Tanjung Priok, pembebasan lahan bagi pembangunan Kanal Banjir Timur (KBT), dan pembangunan Bandara Kuala Namu, serta kontrak-kontrak pengadaan tenaga listrik *Independent Power Producers* (IPP) – PLN yang terkendala.⁵⁴

Dalam upaya meningkatkan efektifitas pengawasan atas program lintas sektoral, BPKP juga telah mengembangkan Sistem Kendali Akuntabilitas Presiden guna memberikan dukungan bagi Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan

⁵³ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas Pengelolaan Program Lintas Sektoral*, <http://www.bpkp.go.id/konten/424/Akuntabilitas-Pengelolaan-Program-Lintas-Sektoral.bpkp>, diakses pada tanggal 21 Mei 2012.

⁵⁴ *Ibid.*

Pengendalian Pembangunan (UKP-P3) dalam memonitor pelaksanaan atas 11 program prioritas pembangunan nasional sesuai dengan Inpres Nomor 1 Tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010.⁵⁵

BPKP turut membantu terwujudnya akuntabilitas keuangan Negara melalui penyelamatan Keuangan Negara dan terbangunnya iklim bagi terselenggaranya Kepemerintahan yang Baik dan Bersih. BPKP melakukan upaya pencegahan dan pemberantasan KKN melalui upaya preventif, -edukatif, represif dalam rangka mendorong terbangunnya iklim pemerintahan yang baik dan bersih dilakukan dengan kegiatan:⁵⁶

1. Pewujudan iklim pencegahan KKN melalui penguatan SPIP pada K/L dan Pemda untuk menjamin kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. BPKP sebagai Pembina penyelenggaraan SPIP telah menyusun 26 pedoman teknis penyelenggaraan SPIP yang telah didistribusikan kepada seluruh K/L dan Pemda, melakukan sosialisasi, menyelenggarakan kegiatan pendidikan dan pelatihan SPIP, melakukan pembimbingan dan konsultasi, serta melakukan *diagnostic assessment* pada beberapa K/L dan Pemda. Untuk mendukung penyelenggaraan SPIP juga telah dilakukan peningkatan kompetensi APIP melalui kegiatan

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas Penyelamatan Keuangan Negara dan terbangunnya iklim bagi terselenggaranya Kepemerintahan yang Baik dan Bersih*, <http://www.bpkp.go.id/konten/422/Akuntabilitas-Penyelamatan-Kuangan-Negara.bpkp>, diakses pada tanggal 21 Mei 2012.

diklat bidang pengawasan dan pembinaan jabatan fungsional auditor.

2. Pencegahan KKN (upaya preventif-edukatif) melalui sosialisasi dan peningkatan kepedulian akan dampak dan bahaya KKN, implementasi *fraud control plan (FCP)*, penelaahan peraturan perundangan di bidang pengadaan barang dan jasa, dan pemberian berbagai saran perbaikan di bidang penanggulangan KKN. Di samping itu, juga telah dilakukan *assessment* terhadap penerapan *good corporate governance (GCG)* pada 32 BUMN.
3. Upaya represif melalui pengungkapan kasus/praktik-praktik penyimpangan yang diduga merugikan keuangan Negara .

Dalam melakukan kegiatan audit yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) khususnya BPKP, dikelompokkan menjadi 3 (tiga) jenis audit yaitu :

1. Audit atas laporan keuangan yang bertujuan untuk memberikan opini atas kewajaran penyajian laporan keuangan sesuai dengan prinsip akuntansi yang diterima umum.
2. Audit kinerja bertujuan untuk memberikan simpulan dan rekomendasi atas pengelolaan instansi pemerintah secara ekonomis, efisien dan efektif.
3. Audit dengan tujuan tertentu yaitu audit yang bertujuan memberikan simpulan atas suatu hal yang diaudit.

Tahun 2011 Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2011 tentang Percepatan Peningkatan Kualitas Akuntabilitas Keuangan Negara, lagi dan lagi BPKP memiliki "*legal standing*" atau peranan yang vital dalam

pelaksanaan Inpres tersebut. Secara rinci dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelaksanaan Inpres 4 tahun 2011 tentang percepatan peningkatan kualitas akuntabilitas keuangan Negara, BPKP melaksanakan tugas pengawasan dan pembinaan terhadap pemerintah daerah melalui berbagai kegiatan yang diarahkan untuk mencapai:

1. Peningkatan kualitas akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah;
2. Peningkatan kualitas laporan keuangan BUMD;
3. Peningkatan kualitas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) pemerintah daerah;
4. Peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah.

Kegiatan pengawasan dan pembinaan yang dilakukan tersebut meliputi:

1. Penguatan SPIP pemerintah daerah melalui kegiatan sosialisasi, assistensi, bimbingan dan konsultasi SPIP, *diagnostic assessment*, dan monitoring implementasi SPIP;
2. Pendampingan penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah. Untuk membantu agar pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan dapat dilakukan secara lebih mudah, cepat dan akurat, BPKP telah mengembangkan aplikasi Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah (SIMDA);
3. Pendampingan reviu laporan keuangan pemerintah daerah;
4. Pendampingan penataan barang milik daerah (BMD);
5. Pendampingan penyusunan LAKIP;
6. Peningkatan SDM pengelola keuangan pemerintah daerah melalui diklat, workshop, dan FGD.

Sehubungan dengan bentuk pengawasan khususnya mengenai keuangan secara garis besar telah diterangkan dalam penjelasan sebelumnya. Sedangkan untuk pengawasan dalam bidang pembangunan secara eksplisit BPKP sesuai dengan tugas dan wewenangnya serta dengan adanya Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2011 tidak hanya sebatas pengawasan dalam bentuk pengadaan barang yang mana hal tersebut untuk melaksanakan pembangunan, namun pengawasan dalam artian membangun pembangunan karakter dari personel pemerintahan menjadi salah satu agenda khusus dalam pelaksanaan tugas BPKP dari sudut pandang pengawasan di bidang pembangunan.

Dalam menjalankan peran, harus terdapat strategi yang tepat agar hasil yang diinginkan tercapai. BPKP memiliki tiga strategi yaitu pre-emptif, preventif, dan represif. Yang pertama adalah dengan strategi preemptif sebagai langkah awal. Preemptif adalah strategi untuk meningkatkan kesadaran bahwa tidak hanya kalangan pemerintahan tetapi juga masyarakat untuk memberantas korupsi. Cara-cara yang dilakukan adalah dengan sosialisasi mengenai bahaya korupsi dan dampak yang akan terjadi. Selain itu juga dapat dilakukan dengan cara menekankan mengenai dampak korupsi pada tiap pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan. Sehingga dari awal, masyarakat telah sadar bahwa korupsi merupakan musuh utama dalam memajukan suatu badan atau bahkan Negara.

Strategi yang kedua adalah preventif, dari bahasa tersebut diambil dari bahasa Inggris yang artinya adalah mencegah. Maka, strategi ini dilakukan untuk melakukan pencegahan dan pendeteksian secara dini terhadap permasalahan-permasalahan yang muncul di pemerintahan. Pemerintah telah mengembangkan sistem dan prosedur dalam rangka mendukung pencegahan kasus-kasus korupsi yang akan

muncul. Strategi yang ketiga adalah represif, yaitu tidak lagi mencegah tetapi menanggulangi dengan cara pemberantasan kasus korupsi yang ada. Pemberantasan tersebut tidak hanya dilakukan oleh BPKP tetapi juga dibantu oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dan aparat penegak hukum yaitu kepolisian, kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi). Dari peran dan strategi yang dimiliki BPKP, maka diharapkan dapat memberikan dampak yang besar bagi pemerintahan Indonesia terutama dengan banyaknya kasus korupsi di Indonesia.

BPKP mempunyai visi sebagai auditor intern pemerintah yang pro aktif dan terpercaya dalam menstransformasikan manajemen pemerintahan menuju pemerintahan yang baik dan bersih. sehingga dengan visi tersebut BPKP pada pokoknya bertugas pada pengembangan fungsi preventif. Hasil pengawasan preventif (pencegahan) dijadikan sebagai model sistem manajemen dalam rangka kegiatan yang bersifat pre-emptive atau kegiatan yang bersifat efektif dan efisien. Apabila setelah hasil pengawasan preventif dianalisis terdapat indikasi perlunya audit yang mendalam dilakukan pengawasan represif non justisia. Pengawasan represif non justisia digunakan sebagai dasar untuk membangun sistem manajemen pemerintahan yang lebih baik untuk mencegah moral *hazard* atau potensi penyimpangan (*fraud*).

Khusus mengenai keuangan daerah lembaganya akan berfokus pada pendampingan dan pelatihan pembuatan laporan keuangan badan pengawasan daerah dan audit keuangan. BPKP akan menggunakan akuntansi forensik untuk melacak perencanaan keuangan dan kebijakan yang berpotensi melawan hukum.

Presiden selaku kepala pemerintahan memerlukan hasil pengawasan BPKP sebagai bahan pertimbangan untuk

menetapkan kebijakan-kebijakan dalam menjalankan pemerintahan dan memenuhi kewajiban akuntabilitasnya. Hasil pengawasan BPKP pun diperlukan oleh para penyelenggara pemerintahan lainnya termasuk pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pencapaian dan peningkatan kinerja instansi yang dipimpinnya.

Hasil pengawasan BPKP berguna juga bagi lembaga legislatif sebagai bahan dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan tugas eksekutif dan sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan berbagai peraturan perundangundangan. Untuk keperluan tersebut, BPKP diharapkan mampu menyediakan masukan-masukan yang dibutuhkan oleh lembaga legislatif. Sehingga pendekatan yang dilakukan oleh BPKP diarahkan lebih bersifat preventif atau pembinaan dan tidak sepenuhnya audit atau represif. Kegiatan sosialisasi, asistensi atau pendampingan dan evaluasi merupakan kegiatan yang mulai dilaksanakan oleh BPKP.

BPKP saat ini banyak mengadakan *Memorandum Of Understanding* (MOU) atau Nota Kesepahaman dengan dengan pemda dan departemen/lembaga sebagai mitra BPKP. *Memorandum Of Understanding* (MOU) pada umumnya membantu mitra kerja untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka mencapai *good government*. Sedangkan audit investigatif dilakukan dalam membantu aparat penegak hukum untuk menghitung kerugian keuangan Negara.

Pelaksanaan pelembagaan pengawasan keuangan dan pembangunan dari analisis yang telah dijelaskan sebelumnya, BPKP bisa saja diformatikan atau disejajarkan dalam bentuk kementerian Negara merefleksikan respons baru pemerintahan terhadap tantangan dan perkembangan atas penyimpangan keuangan Negara yang bersifat situasional dan fenomenal.

Restrukturisasi dan refungsionalisasi pengawasan internal pemerintah pada dasarnya merupakan penataan mekanisme pengawasan serta upaya meningkatkan kualitas pelaksanaan fungsi pelaksanaan yang telah dimulai pada 1983.

Sebagai institusi yang berfungsi regulasi, juga secara operasional dilakukan pula ketika Direktorat Jenderal Pengawasan dan Keuangan Negara, yang merupakan instansi dalam lingkup subordinasi dari Departemen Keuangan (DJPKN Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971), menjadi BPKP melalui Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983. Penataan tersebut sampai saat ini masih bersifat parsial mengingat kelembagaan pengawasan yang masih berada di bawah organ yang diawasi tidak memenuhi filosofi objektivitas dalam pelaksanaan pengawasan. Oleh sebab itu, agar pelaksanaan pengawasan dapat efektif dan efisien, perlu ada peningkatan status BPKP menjadi lembaga yang setingkat dengan kementerian Negara lain yang menjadi objek pengawasan.

Penyesuaian kebijakan (*policy adjustment*) tersebut pada dasarnya merupakan bagian dari reformasi pengawasan dalam bentuk penataan mekanisme pengawasan yang berdaya guna dan berhasil guna, juga untuk mempertajam dan meningkatkan sensitivitas kesadaran pemerintahan untuk selalu disiplin. Adanya penyesuaian tersebut harus dilakukan karena pada kenyataannya mekanisme pengawasan yang dilakukan sebelumnya sampai saat ini kurang mempunyai *administrative efficacy*, yaitu kemampuan yang menimbulkan efek yang diharapkan. Penataan struktur pengawasan ini perlu dilakukan untuk mengatasi ketidakberfungsian suatu struktur tidak dengan cara mengembalikan fungsi struktur tadi, tetapi membentuk suatu struktur baru yang lebih kuat dan efektif dalam menjalankan pengawasan.

Mekanisme pengawasan yang paling mendasar dan mempunyai eksistensi yang lebih dini dengan akurasi tinggi seharusnya berdasarkan pengawasan internal pemerintah yang dititikberatkan pada BPKP dan daerah pada Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) provinsi/kabupaten/kota. Sifat pengawasan yang dilakukan BPKP harus dilakukan perubahan seiring dengan perubahan status menjadi kementerian atau setingkatnya walaupun tidak berbentuk kementerian namun yang perlu digaris bawahi adalah sejajar dengan kementerian, di mana hasil pengawasan disampaikan langsung kepada Presiden sebagai bentuk pertanggungjawaban dan kepada menteri masing-masing sebagai umpan balik untuk mengefektifkan dan mengefesienkan pelaksanaan tugas di departemen atau kementriannya masing-masing. Sementara itu, tindakan korektif terhadap penyimpangan dan pemborosan keuangan Negara dilakukan BPKP sebagai suatu kementerian dengan cara menyampaikan laporannya kepada Presiden.

Sesuai dengan kewenangan Presiden berdasarkan UUD 1945, transformasi *structural* dan fungsional BPKP sebagai kementerian atau sejenisnya perlu ditegaskan dalam bentuk keputusan Presiden yang mengatur tugas, fungsi, dan kedudukan susunan organisasi sesuai dengan tata kerja menteri Negara. Dalam keputusan Presiden tersebut menurut Arifin P. Soeria Atmadja⁵⁷ harus ditegaskan Kementerian Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/Kepala BPKP bertugas untuk:

1. Merumuskan rencana makro dan kebijakan nasional pelaksanaan pengawasan bagi seluruh aparatur pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah ;

⁵⁷ Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.cit*, hlm. 231.

2. Merumuskan sistem administrasi pemerintah, baik pusat maupun daerah;
3. Melakukan koordinasi teknis pelaksanaan pengawasan yang diselenggarakan oleh seluruh aparatur pengawasan intern pemerintah;
4. Membantu Presiden dalam melaksanakan pengawasan nasional dalam bidang keuangan dan pembangunan secara keseluruhan serta melakukan kaji ulang terhadap hasil pemeriksaan internal departemen/lembaga dan Bawasda provinsi serta dana APBN dalam rangka memberikan informasi mengenai penyimpangan pelaksanaan perencanaan dan penganggaran administratif;
5. Mendasarkan pada indikasi dan evaluasi laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh institusi pengawasan/pemeriksaan yang dilakukan oleh institusi pengawasan/pemeriksaan baik di tingkat pusat maupun daerah, memberikan solusi perbaikan sistem pengawasan/pemeriksaan yang sesuai dengan kondisi di lapangan agar pengawasan/pemeriksaan dapat lebih efektif dan efisien.

Dengan demikian, adanya restrukturisasi dan refungsionalisasi BPKP tersebut merupakan salah satu upaya melaksanakan fungsi manajemen yang akan mencapai *administrative efficacy* atau suatu kondisi dimana suatu perilaku administrasi Negara menimbulkan dampak sebagaimana dikehendaki yang dicapai melalui input yang seoptimal mungkin. Ditinjau dari tolak ukur tersebut, reformasi pengawasan yang berjenjang akan mencapai mekanisme pengawasan yang berhasil guna dan berdaya guna serta tidak akan melibatkan begitu banyak struktur yang dengan sendirinya akan menghabiskan begitu banyak biaya.

Peningkatan kegiatan dan mutu pengawasan pun akan ditangani secara cepat sehingga akan mencegah penyimpangan dan pemborosan keuangan Negara maupun keuangan daerah.⁵⁸

Tidak hanya karena posisi strategis fungsi pengawasan dalam keuangan dan pembangunan nasional pada waktu itu tidak lagi diletakkan pada posisi yang seharusnya sesuai dengan filosofi yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945, melainkan juga karena tidak jelasnya struktur, substansi yang mengatur pengawasan yang mengakibatkan berfungsinya mekanisme pengawasan yang dilakukan sebelumnya. Belum maksimalnya mekanisme pengawasan yang efektif di dalam pembangunan nasional perlu mendorong pemerintah dalam meletakkan landasan bagi terselenggaranya *good governance* dengan melakukan reformasi pengawasan yang meletakkan mekanisme administrasi dan kebijakan strategi oleh sumber daya manusia yang andal dan professional yang dipusatkan pada BPKP yang pelembagaannya diformatkan dalam bentuk kementerian Negara. Hal ini dimulai dengan perencanaan indikatif yang bersifat komprehensif dan luwes, yang menggariskan arah kebijakan dan strategi, serta sasaran pengawasan keuangan dan pembangunan secara menyeluruh.

Adapun penyimpangan dan pemborosan keuangan Negara yang biasanya terjadi dalam bentuk korupsi yang disebabkan antara lain karena tekanan ekonomi, erosi mental, ketidakberesan manajemen, dan yang bersumber pada kebiasaan. *Modus operandi* bentuk korupsi yang terjadi di Indonesia terwujud atas hasil kerja sama yang rapi antara beberapa oknum pejabat administrasi. Misalnya, pada

⁵⁸ *Ibid.*

manipulasi reboisasi, umumnya pimpinan proyek leluasa melakukan penyimpangan anggaran karena pengawas hanya meneliti apakah prestasi pekerjaan seimbang dengan anggaran yang telah dicairkan. Selain itu, pada penyimpangan keuangan daerah dalam APBD, anggota DPRD sendiri yang melakukan penyimpangan keuangan, padahal lembaga itu sendiri yang seharusnya mengawasi keuangan daerah.

Dengan demikian, efektivitas dan efisiensi pengawasan yang dilakukan BPKP sebagai kementerian juga harus dilakukan menyangkut sesuai teori Friedman yaitu dimensi administratif, struktur, substansi, dan kultur⁵⁹. *Determinan cultural* pengawasan pada dasarnya menyangkut tata nilai yang mengatur, baik *control behavior* maupun *bureaucratic behavior* yang seimbang dan akan mengatur tata nilai dan etika birokrat maupun anggota masyarakat, juga persepsinya terhadap proses pengawasan. Dalam hal ini sasaran akhir dari budaya pengawasan yang dilakukan Kementerian Pengawasan Keuangan dan Pembangunan adalah terbentuknya *internal control* yang dilakukan langsung oleh birokrat dan masyarakat itu sendiri berdasarkan hati nuraninya. Terciptanya warga Negara, termasuk di dalamnya aparatur pemerintahan Negara yang mempunyai *internal control* pada dasarnya akan memperkuat mekanisme pengawasan yang apermisif terhadap tindakan korupsi dan segala bentuk penyimpangan serta pemborosan keuangan Negara maupun keuangan daerah.

Laporan penelitian BPKP pada tahun 1999 menunjukkan tumpang tindih yang terjadi di antara aparat pengawas intern pemerintah yaitu BPKP, inspektorat jenderal departemen,

⁵⁹ L. Friedman, 1993, *Teori dan Filsafat hukum: Telaah kritis atas Teori-Teori Hukum (susunann I)*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 17.

dan inspektorat wilayah bahkan di dalam unit organisasi di BPKP, inspektorat jenderal dan inspektorat wilayah sendiri.⁶⁰ Duplikasi kegiatan pengawasan juga terjadi antara aparat pengawas intern pemerintah dengan aparat pengawas ekstern pemerintah yaitu BPK RI, yang disebabkan perubahan UUD 1945 Perubahan Ketiga yang menempatkan BPK RI sebagai Algemene Rekenkamer berdasarkan Pasal 117 ayat (1) IS. Dengan demikian, BPK RI, selain melakukan post audit, juga melakukan fungsi pre audit, yang menurut fungsi akuntansi merupakan fungsi internal auditor, yaitu eksekutif. Pelanggaran asas inkompatibel antara kewenangan pre-audit dan post-audit mengakibatkan fungsi audit atau control tidak objektif, tidak efektif, dan tidak optimal yang dapat mengarah menebalnya kultur KKN yang justru harus dihapus atau sedikitnya direduksi. Selain itu, BPK RI selalu menganggap BPKP sebagai penghalang tugas BPK RI, di mana sebaliknya ketua BPK pada 1999 lain menyatakan sebagai berikut. "Dengan demikian, maka tidak perlu kita lanjutkan sementara pemikiran yang berkembang di waktu-waktu yang lalu, seolah-olah BPK perlu menjadi satu-satunya auditor atau pemeriksa keuangan di dalam seluruh tataran keuangan kita."⁶¹ Dalam kesempatan lain, Ketua BPK juga menyatakan:

"Namun, keduanya tidak bisa lepas satu sama lainnya (antara auditor eksternal dan auditor internal). Bahkan, di dalam semua sistem pengawasan keuangan yang berjalan baik auditor eksternal yang harus mampu bertumpu pada hasil pemeriksaan auditor internal."

Menanggapi pernyataan ketua BPK, Menurut Arifin P. Soeria Atmadja,

⁶⁰ Lihat Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.cit*, hlm. 255.

⁶¹ *Ibid*, hlm. 256.

“Hal ini berarti mekanisme pengawasan/pemeriksaan secara nasional belum berhasil. Di sini terlihat koordinasi pelaksanaan tugas aparat pengawasan fungsional pemerintah maupun lembaga pemeriksaan eksternal pemerintah tidak berjalan secara baik sebagaimana dikatakan Ketua BPK RI S.B.Joedono pada 1999”.⁶²

Perkembangan tentang isu BPKP, Pemerintah berencana meningkatkan dasar hukum Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dari keputusan Presiden menjadi peraturan Presiden.⁶³ Tujuannya untuk menguatkan payung hukum BPKP agar BPKP dapat menangani kasus yang punya nilai strategis terhadap keuangan daerah dan Negara.

Untuk menghindari tumpang-tindih audit keuangan antar lembaga, dalam pelaksanaannya BPKP menyusun sistem pengawasan keuangan yang mengatur pembagian tugas antara BPKP, badan pengawasan daerah, inspektorat jenderal departemen, dan auditor internal badan usaha milik Negara.

Keuangan daerah lembaganya akan berfokus pada pendampingan dan pelatihan pembuatan laporan keuangan badan pengawasan daerah dan audit keuangan. BPKP akan menggunakan akuntansi forensik untuk melacak perencanaan keuangan dan kebijakan yang berpotensi melawan hukum.⁶⁴

Berhubungan dengan sering terjadinya tumpang tindih “pertarungan” eksistensi antara Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dari paparan sebelumnya dua lembaga memang sudah

⁶² *Ibid.*

⁶³ Hasil wawancara dengan Pujo Wiloso (Auditor BPKP dan sebagai Kepala Sub Bagian Kepegawaian), tanggal 26 April 2012.

⁶⁴ *Ibid.*

cukup lama kedua lembaga pengawasan ini terlibat “perang dingin”. Yang satu mengklaim lebih baik dari yang lainnya dan merasa lebih dibutuhkan keberadaannya. Pada Sidang Tahunan MPR November 2001, BPK ingin dikukuhkan menjadi satu-satunya lembaga pemeriksa keuangan Negara eksternal yang bebas dan mandiri. BPK memandang pendirian BPKP tidak konstitusional.

Mencermati otoritas dan kapasitas kelembagaan masing-masing. BPKP sebenarnya memiliki kapasitas teknis yang sangat baik, tapi dasar hukum pendiriannya relatif lemah. Kewenangannya pun semakin dipereteli. Sementara itu, BPK, yang kewenangannya jauh lebih besar, tidak didukung kapasitas teknis yang memadai.

Sistem pengawasaan nasional dengan elemen-elemen pengawasan fungsional, pengawasan internal, pengawasan eksternal, pengawasan masyarakat, yang ditandai sistem pengendalian dan pengawasan yang tertib, sisdalmen/waskat, wasnal, dan wasmas, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi aparat pengawasan, terbentuknya sistem informasi pengawasan yang mendukung pelaksanaan tindak lanjut, serta jumlah dan kualitas auditor profesional yang memadai, intensitas tindak lanjut pengawasan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten.

BPKP sebagai pengawas internal pemerintah telah mereposisi dan meredefinisi perannya agar dapat mendorong terwujudnya Sistem Pengawasan Nasional yang efektif. Reposisi dan redefinisi peran BPKP ini diharapkan mampu meningkatkan efektivitas Sistem Pengawasan Nasional dalam memberantas KKN, meningkatkan penerimaan Negara dan mendorong terwujudnya *Good Governance* baik dalam sektor pemerintahan maupun korporat.

Presiden selaku kepala pemerintahan memerlukan hasil pengawasan BPKP sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan kebijakan-kebijakan dalam menjalankan pemerintahan dan memenuhi kewajiban akuntabilitasnya. Hasil pengawasan BPKP pun diperlukan oleh para penyelenggara pemerintahan lainnya termasuk pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pencapaian dan peningkatan kinerja instansi yang dipimpinnya.

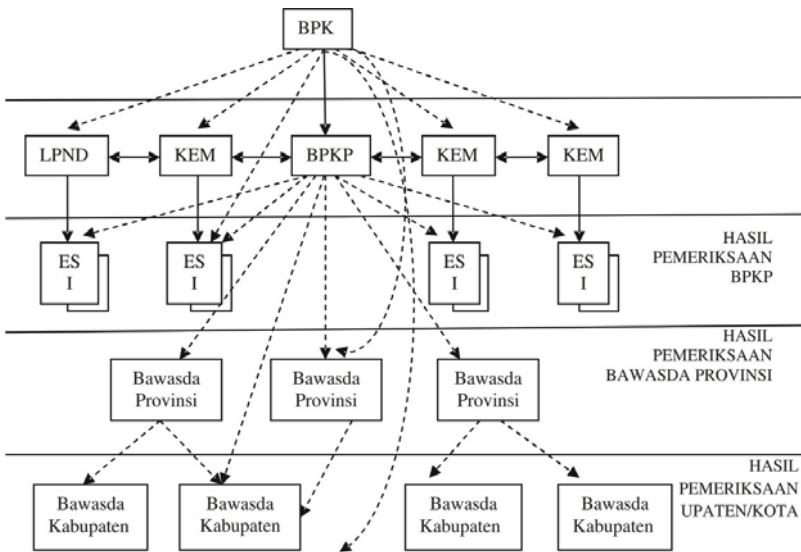
Selain itu, BPK selaku auditor eksternal pemerintah juga memerlukan hasil pengawasan BPKP dalam rangka memberikan penilaian atas kinerja eksekutif. Untuk keperluan tersebut, hasil pengawasan BPKP diharapkan dapat menyajikan berbagai informasi yang andal dan relevan yang memungkinkan tugas BPK menjadi lebih efisien dan efektif.

Aparat penegak hukum terutama jajaran Kejaksaan Agung Republik Inonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat memanfaatkan hasil Pengawasan BPKP sebagai bahan dalam rangka penegakan supremasi hukum dalam rangka menuju penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Adanya mekanisme perjenjangan dalam pengawasan pemeriksaan tersebut mengandung efektifitas dalam proses pelaksanaannya. Di samping itu, memperkecil rentang kendali dalam rangka pelaksanaan pengawasan yang optimal dan penilain yang objektif. Selain itu, pengawasan berjenjang akan menghapus terjadinya pembagian kapling pemeriksaan dan pengawasan yang hanya menimbulkan ketidakpastian hasil pelaporan pemeriksaan dan pengawasan karena ada kemungkinan terjadi perbedaan hasil pemeriksaan terhadap objek pemeriksaan yang sama. Danpak selanjutnya pemeriksaan berjenjang dan terpadu selain terbentuknya

intergrated control system,⁶⁵ dimana BPK RI sebagai eksternal auditor pemerintah memeriksa hasil/ laporan pemeriksaan BPKP, kemudian aparat atau unit pengawasan internal pemerintah BPKP memeriksa hasil atau laporan pemeriksaan Inspektorat Jenderal Departemen dan Bawasda provinsi, sedang Bawasda Provinsi melakukan pemeriksaan terhadap hasil pemeriksaan/ laporan Bawasda kabupaten/ kota.

Bagan IV.3
Mekanisme Pengawasan/Pemeriksaan Berjenjang Dan Terpadu



Pemeriksaan langsung pada objek pemeriksaan (obrik) hanya dapat dilakukan oleh masing-masing strata pengawas/pemeriksa apabila terdapat keganjilan/ *asymmetric information* hasil laporan pengawasan/pemeriksaan pada strata bawah. (sumber: Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, hlm. 287)

Internal audit dan sistem pengendalian inten pemerintah adalah pilar bagi terselenggaranya akuntabilitas pemerintah

⁶⁵ Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *Op.cit*, hlm. 292

dalam membangun *good governance and clean government*. Penguatan institusi BPKP sebagai perangkat pengendalian (*control*) yang bertindak sebagai “tangan kanan” serta “mata dan telinga” Presiden akan memberikan nilai tambah dan berguna bagi efektivitas penyelenggaraan manajemen pemerintahan melalui pemberian rekomendasi dini dan solusi atas berbagai permasalahan yang dihadapi oleh manajemen pemerintahan dalam pengelolaan keuangan Negara yang sarat dengan diskresi kebijakan guna kepentingan umum, masyarakat, bangsa dan Negara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan kapabilitas birokrasi pemerintahan, dalam praktik dan pengalaman yang telah dialami, analisis dari paparan paragraf demi paragraf sebelumnya langkah-langkah strategis yang perlu dilakukan mencakup;

1. kemampuan formulasi dan implementasi kebijakan publik yang lebih kompherensif.
2. kemampuan *legal drafting* serta pembentukan *cleaing house* bagi proses pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. kemampuan pelaksanaan hukum (*law enforcement*).
4. kemampuan penyelenggaraan pelayanan publik secara efisien.
5. kemampuan memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme dalam birokrasi pemerintah.
6. keenam, kemampuan menjaga agar level transparansi dan akuntabilitas selalu tinggi.

Khusus menyentuh melakukan pengawasan akuntabilitas keuangan Negara, harus jelas “siapa” melakukan apa dan bertanggung jawab pada siapa”. Dengan adanya berbagai bentuk, tugas dan fungsi lembaga pengawasan, perlu adanya

pemahaman tentang tugas dan fungsi lembaga-lembaga pengawasan tersebut. Untuk perbandingan, Badan Pemeriksa Keuangan sesuai undang undang tentang BPK, *nomenclature*, dan kedudukannya adalah lembaga pemeriksa ekstern dengan tugas utamanya melakukan pemeriksaan keuangan (*finansial and compliance audit*) atas laporan keuangan pemerintah (pusat/daerah) dan lembaga Negara lainnya dalam rangka pemberian opini untuk kepentingan publik/masyarakat termasuk DPR. Pemeriksaan keuangan yang dilakukan BPK selayaknya *post audit* karena dilakukan setelah berakhirnya kegiatan pemerintahan dalam satu tahun anggaran tertentu dan setelah disusunnya laporan keuangan kementerian/lembaga (*after the fact*).

Sebagai lembaga pengawasan internal pemerintah, BPKP sudah semestinya ada dan berwenang (memiliki hak) melakukan pengendalian atau pengawasan terhadap pengelolaan APBN (mikro teknis) terhadap seluruh lembaga Negara dan lembaga pemerintah yang seluruh anggarannya dikelola dengan mekanisme APBN. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), sesuai dengan *nomenclatur* dan tugasnya, adalah instansi pemerintah yang melakukan pengawasan intern di bidang keuangan dan kegiatan pembangunan. Pengelolaan uang sebagai instrumen pembangunan perlu diawasi dan diyakinkan bahwa telah digunakan untuk sebesar-besarnya kemaslahatan bangsa dan Negara. Pengawasan oleh BPKP fokusnya adalah pada pencegahan (*preventif*) melalui audit, evaluasi dan review atas pengelolaan keuangan Negara dan pembinaan sistem pengendalian intern dalam rangka mendukung peningkatan kinerja pemerintah secara berkesinambungan dalam jangka pendek, menengah dan panjang. Dengan adanya PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern

pemerintah, tugas BPKP lebih dipertajam dengan fokus pada akuntabilitas keuangan Negara melalui kegiatan pengawasan lintas sektoral, penugasan menteri keuangan sebagai bendahara umum Negara (BUN), dan penugasan dari Presiden.

Khusus mengenai masalah pembuktian peranan BPKP mengenai adanya kerugian Negara dalam kasus tindak pidana korupsi dan hal ini sampai di ujikan ke Mahkamah Konstitusi, BPKP sebagai bagian dari tim pemberantasan tindak pidana korupsi memiliki wewenang untuk itu. BPKP merupakan salah satu lembaga pemerintah yang bekerja berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen Presiden Republik Indonesia, yang mengatur bahwa BPKP mempunyai wewenang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu tugas BPKP adalah melakukan pengawasan intern melalui audit investigatif⁶⁶. Yang dimaksud audit investigatif adalah merupakan bagian dari pengawasan intern pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Pada dasarnya semangat audit investigatif oleh BPKP berdasarkan perspektif undang-undang di atas bukan

⁶⁶ Audit Investigatif adalah "Serangkaian kegiatan mengenali (*recognize*), mengidentifikasi (*identify*), dan menguji (*examine*) secara detail informasi dan fakta-fakta yang ada untuk mengungkap kejadian yang sebenarnya dalam rangka pembuktian untuk mendukung proses hukum atas dugaan penyimpangan yang dapat merugikan keuangan suatu entitas (perusahaan/ organisasi/negara/daerah). Audit ini dilakukan lebih cenderung bersifat represif karena telah ada terjadinya bentuk kerugian.

merupakan audit yang hasilnya dapat dijadikan dasar untuk mengungkap kasus korupsi tetapi lebih merupakan tindakan pengawasan (bukan pemeriksaan) internal pemerintahan yang bersifat preventif, yaitu berupa laporan pertanggungjawaban kepada presiden. Artinya BPKP memperoleh kewenangannya melalui delegasi Presiden sebagai sistem internal pengendali pemerintah. BPKP sebagai pengawas internal memberikan peringatan dini sebelum adanya temuan BPK. Sehingga seharusnya BPKP walaupun sampai pada tindak pidana korupsi sebenarnya bukan merupakan upaya terakhir (*ultimum remedium*), setelah melalui proses tuntutan ganti rugi ataupun proses administrative internal lainnya.⁶⁷

Bahwa hasil Audit Investigatif Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mempunyai tugas pencegahan (preventif) terhadap terjadinya KKN. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) terus mengembangkan pengontrolan terhadap penyimpangan dalam setiap tugasnya untuk memperkuat sistem pengendalian intern dalam mendeteksi dan mencegah kemungkinan terjadinya KKN dalam setiap aktivitas pemerintahan.

Audit investigatif dalam tindak pidana korupsi sebenarnya bukan merupakan domain Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Kewenangan audit investigatif secara atributif ada pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemerik-

⁶⁷ Duke Arie, *Kewenangan Audit Investigatif BPKP dan Korupsi*, diakses dari situs : <http://gorontalomaju.com/opini/artikel-lainnya/kewenangan-audit-investigatif-bpkp-dan-korupsi.html>, diakses pada hari Selasa tanggal 20 Juni 2012.

saan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksaan Keuangan.

Dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara diatur mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang dapat melaksanakan audit investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian Negara / daerah dan / atau unsur pidana, dan apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana maka Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) harus segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang.

Selanjutnya Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksaan Keuangan secara jelas memberikan kewenangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melaporkan hasil audit investigatif yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang, untuk kemudian dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini senada dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara yang memberikan kewenangan kepada BPK untuk menindaklanjuti hasil audit yang mengandung unsure pidana.

Dengan demikian, hasil audit investigatif yang dapat digunakan oleh penyidik sebagai alat bukti dalam kasus tindak pidana korupsi adalah hasil audit investigatif yang dikeluarkan oleh BPK. Namun dalam hal pelaksanaannya, hasil audit investigatif Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pun sering dijadikan alat bukti untuk mengungkap kasus korupsi. Bahwa hasil audit investigatif Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tetap

bisa digunakan oleh Penyidik sebagai alat bukti dalam kasus tindak pidana korupsi kaitannya untuk menambah atau memperkuat pembuktian dan juga untuk menambah keyakinan Penyidik, Jaksa dan Hakim adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh tersangka dalam suatu perkara tindak pidana korupsi. Selain itu hasil audit Investigatif Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga bisa menjadi bahan pertimbangan atau acuan untuk membantu mengungkap kasus Tindak pidana korupsi. Hasil audit investigatif Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) ini juga sesuai dengan semangat untuk memberantas korupsi terhadap kasus-kasus penyimpangan yang merugikan keuangan Negara yang berindikasi Tindak Pidana Korupsi maupun Non Tindak Pidana Korupsi untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (*good and clean governance*). Banyaknya hambatan yang terungkap dari pelaksanaan peran BPKP khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan di bahas lebih lanjut di pembahasan berikutnya.

C. Faktor Penghambat Peranan BPKP dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Secara filosofis, independensi badan sangat menentukan keobjektifan mutu pemeriksaan. Independensi ini meliputi keuangan, sumber daya, dan organisasi serta posisi badan itu sendiri dalam struktur pemerintahan terutama terhadap unit yang diperiksa. Untuk itu, perlu dibentuk badan yang berada langsung di bawah kepala administrasi setiap unit pemerintahan dan harus sejajar dengan unit yang diperiksa. Misalnya untuk tingkat pemerintah pusat, BPKP berkedudukan langsung di bawah presiden dan secara horizontal sejajar dengan unit pemerintahan lain yang diperiksa di bawah

presiden. Dengan demikian, objektivitas yang dituntut dalam setiap hasil pemeriksaan dapat tercapai secara maksimal.

Perumusan pertama UUD 1945 mengenai institusi pengawasan/pemeriksaan keuangan Negara pada dasarnya tidak terlalu banyak mengatur kedudukan, kriteria, tugas, wewenang, dan kekuasaannya dalam penyelenggaraan pengawasan/pemeriksaan keuangan Negara. Dengan kata lain, materi muatan mengenai institusi pengawasan/pemeriksaan keuangan Negara, pengaturannya sangat minimal dibandingkan lembaga Negara lainnya. Namun, meskipun pengaturannya sangat minimal, tetapi kedudukan institusi pengawasan/pengawasan keuangan Negara, yang disebut dalam UUD 1945 sebagai Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), tegas dinyatakan bertugas untuk memeriksa tanggung jawab keuangan Negara. Dengan ketentuan tersebut, secara filosofi tugas yang diatur UUD 1945 kepada BPK RI, sebagai salah satu lembaga tinggi Negara, lebih ditekankan pada karakternya sebagai *supreme audit*.⁶⁸

Berdasarkan pemikiran filosofis tersebut, sepantasnya jika BPK RI mendapatkan porsi tugas yang lebih strategis dan lebih fokus dibandingkan lembaga pemeriksa lainnya (keuangan secara makro). Meluasnya tugas BPK RI selain memeriksa tanggung jawab, juga tegas memeriksa pengelolaan keuangan Negara (keuangan secara mikro) hal tersebut lebih disebabkan politik hukum MPR yang mengubah UUD 1945 pada saat itu. MPR secara mendalam tidak memahami esensi dasar filosofi institusi pengawasan/pemeriksaan Negara yang sepatutnya. Selain itu, perluasan tugas tersebut bukan merupakan konsekuensi reformasi politik yang mengarah

⁶⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.cit*, hlm. 268

pada perbaikan sistem ketatanegaraan dan sistem pemerik-
saan serta pengawasan yang lebih baik. Akan tetapi, justru
membalikkan (*flash back*) kedudukan BPK RI sebagaimana
diatur dalam semacam UUD Hindia Belanda atau *Indische
Staatsregeling* (IS) yang ditetapkan pertama kali pada 1854
dalam Staatblad 1854 Nomor 2.⁶⁹

Hal ini dapat terlihat dalam perbandingan ketentuan
Pasal 23E ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut
"Untuk mengatur pengelolaan dan tanggung jawab tentang
keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan
yang bebas dan mandiri." Ketentuan tersebut sama dengan
ketentuan Pasal 117 ayat 1 IS yang berbunyi "*Er is Algemeene
Rekenkamer, belast met het toezicht over het beheer der
landsgeldmiddelen en over de verantwoording der
rekenplichtigen (CPT.43 v).*"⁷⁰ (dibentuk sebuah *Algemeene
Rekenkamer* yang diberikan tugas untuk melakukan
pengawasan terhadap pengelolaan (pre audit) keuangan
Negara dan terhadap pertanggungjawaban (post audit)
perhitungan)."

Pemahaman atas perbedaan antara lembaga pemeriksa
eksternal pemerintah dan institusi pengawasan internal
pemerintah terhadap keuangan Negara harus secara tegas
dilakukan sebagai bagian dari kejelasan sistem dalam
pemanfaatan keuangan Negara. Di satu sisi, keberadaan
lembaga pemeriksaan eksternal pemerintah sangat
dibutuhkan untuk memeriksa tanggung jawab dan dimensi
yuridis formal atas kebijakan penggunaan keuangan Negara.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Engelbrecht W.A., 1954, *De Wetboeken Wetten en Verordeningen
Benevens De Voorlopige Grondwet van de Republiek Indonesie*, W.Sijthoff's
Uitgeversmij, Leiden, hlm.61. Lihat juga Arifin P. Soeria Atmadja, 2009,
Kuangan Publik ..., hlm. 269

Dengan kedudukannya tersebut, BPK RI sebagai lembaga Negara seharusnya melakukan pemeriksaan yang bersifat makrostrategis. Secara filosofis, BPK RI seharusnya memandang keuangan Negara dari perspektif 'hutannya' keuangan Negara, bukan 'jenis kayunya' keuangan Negara yang hal tersebut di amanatkan kepada BPKP.⁷¹ Dengan demikian, tujuan utama untuk memeriksa tanggung jawab keuangan Negara secara agregat dapat terpenuhi, di samping menilai kinerja berdasarkan kebijakan makro maupun mikro ekonomi. Jika dibandingkan dengan status dan ruang lingkup tugas pemeriksa Amerika Serikat yang merupakan lembaga pemeriksa, *General Accounting Office* (GAO) yang merupakan lembaga pemeriksa yang subordinasi dan bertanggung jawab *Congress* telah mengubah fungsi dari pemeriksaan berkas (*voucher audit*) kepada evaluasi program (program evaluation) menunjukkan kebutuhan *Congress* AS terhadap hasil pemeriksaan tertuju pada nilai objektif yang bersifat agregat.⁷² Dengan demikian, tugas GAO tidak lagi dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat mikro-teknis, tetapi terhadap hal-hal yang bersifat makro-strategis. Reformasi aturan yang mengatur "paketan" keuangan negara hal tersebut di pandang sangat tepat dengan meletakkan porsi BPK dan BPKP sesuai dengan porsinya.

Di sisi lain, tugas dan kedudukan institusi pengawasan atau pemeriksaan internal pemerintah (BPKP) juga sangat penting sebagai bagian dari kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintah, untuk mencegah secara dini (*early warning system*) penyimpangan pengelolaan keuangan

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Harry S. Havens, 1990, *The Evolution of The General Accounting Office : From Voucher Audits to Program Evaluations*, Washington, hlm. 1. Lihat juga Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik ...*, hlm. 269.

Negara. Dengan demikian, melalui posisinya tersebut, dapat segera menyampaikan laporan dugaan penyimpangan kepada presiden selaku pengelola keuangan Negara tertinggi dalam pemerintahan Negara. Dalam hal ini juga, institusi pengawasan/pemeriksaan internal pemerintah sebagaimana ditunjukkan dalam bentuk lembaga, BPKP, Bawasda provinsi, serta Bawasda kabupaten dan kota, akan melakukan pengawasan/pemeriksaan yang lebih bersifat mikro-teknis.

Tabel IV. 2
Perbandingan BPK Dengan BPKP

Keterangan	BPK	BPKP
Kedudukan	Diatur dalam UUD 1945	Diatur dalam Keppres
Fungsi	Auditor eksternal	Auditor internal
Posisi	Independen	Di dalam pemerintah
Melapor kepada	Publik via DPR dan media	Presiden
Opini dan saran	Dipublikasikan	Intern kepada Presiden
Titik tekan audit	Laporan keuangan	Audit kinerja

Sumber: elaborasi dari penulis

Pemahaman yang tidak membedakan antara tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara dalam UUD 1945 kemungkinan besar hanya akan memperluas perilaku kekuasaan pemeriksaan sektoral yang bernuansa korupsi, kolusi dan nepotisme. Kondisi demikian dilakukan dengan tanpa pertimbangan politis-filosofis-yuridis dalam melakukan perubahan Pasal 23 ayat 5 UUD 1945, yang memudahkan jalan bagi BPK RI untuk memperluas kekuasaan dan memperkuat kedudukannya, tanpa sistem ketatanegaraan yang terpatri dalam bingkai dan koridor UUD 1945.

Dalam pengaturan mengenai kedudukan BPK RI sebagaimana statusnya dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun

2004, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, terjadi kontradiktif, yaitu di satu sisi melimpahkan begitu luas dan kuat kedudukannya untuk memeriksa tanggung jawab serta pengelolaan keuangan Negara, tetapi di sisi lain, UUD 1945 tidak memberikan pengaturan yang limitatif dan terperinci mengenai kepada lembaga Negara mana BPK RI bertanggung jawab, dan pihak mana yang berhak serta berkewajiban melakukan pengawasan/pemeriksaan terhadap penggunaan dana APBN yang dikelola oleh BPK RI.

Istilah pemeriksaan dan pengawasan merupakan dua yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 merupakan landasan filosofi pemeriksaan dan pengawasan memberikan posisi yang sentral kepada BPK RI dalam menjalankan tugasnya memeriksa tanggung jawab keuangan negara, yang hasil pemeriksaannya diberitahukan kepada DPR. Pasal ini kemudian di ubah dengan pasal 23E ayat (1) yang menyatakan BPK RI dibentuk untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hasil pemeriksaannya diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD, yang kemudian ditindaklanjuti oleh lembaga tersebut sesuai dengan undang-undang. Ketentuan tersebut pada implementasinya tidak jelas tujuan dan mekanisme tindak lanjutnya.

Melalui perubahan ketiga UUD 1945 menurut Arifin P. Soeria Atmadja⁷³ "di mana kewenangan pemeriksaan BPK RI telah merambah ke semua lini maupun objek pemeriksaan terutama ke dalam domain hukum privat merupakan hal yang bertentangan dengan prinsip pemeriksaan dan pengawasan serta bertentangan dengan asas umum hukum yang berlaku, di mana dibedakan antara hukum publik dan hukum privat, serta antara kewenangan publik dan kewenangan privat.

⁷³ Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *op.cit*, hlm. 288.

Adanya perubahan tersebut pada dasarnya memperluas kewenangan BPK RI dalam melakukan pemeriksaan, tidak hanya menyangkut aspek tanggung jawab, tetapi juga pengelolaan keuangan negara. Jika pasal 23 ayat (1) UUD 1945 naskah asli menyatakan BPK RI hanya berwenang melakukan pemeriksaan terhadap “tanggung jawab” keuangan negara, dalam perubahannya BPK RI juga memeriksa “pengelolaan” keuangan negara. Konsep ini sesungguhnya membebankan BPK RI sebagai lembaga negara untuk memeriksa seluruh pengelolaan keuangan negara, tanpa kecuali. Secara logika, pemeriksaan yang terlalu luas menimbulkan rentang kendali yang terlalu sulit dijangkau, meskipun dilengkapi dengan sumber daya manusia yang handal dan profesional. Akibatnya pemeriksaan atau pertanggungjawaban terhadap keuangan negara kemungkinan besar akan tidak efektif apalagi optimal”.

Sampai saat ini, selain itu yang faktor penghambatan dalam melaksanakan peranan BPKP yaitu teknik audit yang dilakukan oleh aparat pengawas keuangan (baik internal pemerintah maupun eksternal pemerintah/BPK RI) secara struktural dan sistematis tidak diarahkan untuk mendorong meningkatnya efisiensi, efektivitas dan ekonomis kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, meskipun secara formal. Pemeriksaan tidak bersifat *risk-based* audit.⁷⁴ Akibatnya hal

⁷⁴ Risiko audit (*audit risk*) merupakan risiko kesalahan auditor dalam memberikan pendapat wajar tanpa pengecualian atas laporan keuangan yang salah saji secara material. Risiko bisnis (*business risk*) merupakan risiko dimana auditor akan menderita kerugian atau merugikan dalam melakukan praktik profesinya akibat proses pengadilan atau penolakan publik dalam \ hubungannya dengan audit. Agus Widarsono, 2009, *Audit Berpeduli Risiko (Risk Based Audit) Dalam Perencanaan Dan Pelaksanaan Audit : (Perubahan paradigma dalam melakukan audit dari pengendalian ke Risiko, menuju audit yang efektif dan efisien)*, hlm. 23 dapat dilihat di <http://agusw77.files.wordpress.com/2009/06/audit-berpeduli-resiko.pdf>, di akses tanggal 23 April 2012.

yang berisiko tinggi kurang mendapat perhatian karena sumber daya banyak digunakan untuk memperhatikan hal-hal yang berisiko rendah. Padahal untuk mendukung pencapaian *good governance* akuntabilitas pemerintahan harus diarahkan pada *output* dan *outcomes* pemerintah (tidak lagi melihat hanya pada penggunaan input pemerintah dan ketaatan terhadap peraturan dari pelaku kegiatan pemerintahan dalam menggunakan input tersebut).

Perubahan pola pikir dan orientasi dalam melakukan pemeriksaan keuangan dan pembangunan merupakan sesuatu hal yang mutlak dilakukan karena merupakan unsur pendukung utama bagi terselenggaranya pemerintahan yang menerapkan prinsip *good governance*. Dengan demikian, upaya menuju penerapan *good governance* tidak hanya sebatas pada wacana, tetapi terealisasi dalam tindakan dari organisasi pemerintahan yang seharusnya juga ditunjang oleh lembaga Negara lain di luar pemerintah.

Perbandingan pemeriksaan badan pengawasan di Negara lain. Dalam melakukan pemeriksaan, AGO Singapura menggunakan pendekatan *integrated audit approach* di mana auditor yang ditugaskan melakukan semua jenis audit yang harus dilakukan terhadap suatu instansi, yaitu audit keuangan, audit performance, audit manajemen. Sementara itu, audit yang dilakukan oleh JAN Malaysia meliputi audit ketaatan, audit keuangan, audit sistem informasi, dan audit performance, di mana kadang-kadang ada tugas untuk mendalami sesuatu hal atas permintaan yang berkuasa. Dengan demikian, dapat dilihat pemeriksaan yang harus dilakukan oleh aparat pengawas mengacu pada upaya peningkatan performance pemerintah, yaitu dengan cara melakukan audit keuangan, ketaatan dan performance.

Tabel IV. 3
Data Perbandingan BPK Dengan BPKP

No	Uraian	BPK RI	BPKP	Keterangan
1	A. Pegawai; a. administrasi b. Teknis/ Auditor B. Jenjang Pendidikan c. SMA d. D3 e. S1 f. S2 g. S3	2.850 418 2.382 644 132 1.754 319 1	7.600* 2.200 5.000 376 1.102 5.110 602 10	*Sebanyak kurang lebih 400 orang pindah ke MenPan/ dalam lingkungan Deputi Akuntabilitas
2	Jumlah Kantor Perwakilan	9	25	
3	Anggaran	Rp.273 Miliar	Rp.421 Miliar	

Sumber : Makalah Ketua BPK RI, Agustus 2005 dalam Ikhwani Fahroji, *et. al.*, 2008, hlm.152

Faktor Suber Daya Manusia (faktor intern) yang dimiliki BPKP dapat dilihat di tabel diatas, tabel tersebut diambil dari data tahun 2005. Berdasarkan strata pendidikan yang didapatkan dari bagian kepegawaiaan tahun 2009, sebesar 8 orang (0,14%) berpendidikan S3, sebesar 439 orang (7,24%) berpendidikan S2, sebesar 2.876 orang (48,63%) berpendidikan S1/DIV, sebesar 1.309 orang (22,13%) berpendidikan D3, sebesar 21 orang (0,36%) berpendidikan D1, sebesar 1.133 orang (19,16%) berpendidikan SLTA, sebesar 51 orang (0,86%) berpendidikan SLTP, dan sebesar 77 orang (1,30%) berpendidikan SD.⁷⁵

Berdasarkan data kepegawaiaan tahun 2009 yang diklasifikasikan atas strata jabatan, sebesar 421 orang (7,12%) merupakan pejabat struktural, sebesar 3.460 borang (58,51%) merupakan pejabat fungsional auditor, sebesar 20 orang

⁷⁵ Agung Suseno, 2010, *Eksistensi BPKP Dalam Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi Vol. 17 No. 1, Januari-April, hlm. 22.

(0,34%) merupakan Widyaiswara, sebesar 109 orang (1,84%) merupakan analis kepegawaiaan, sebesar 53 orang (0,9%) merupakan pranata computer, sebesar 5 orang (0,08%) merupakan dokter, sebesar 3 orang (0,05%) merupakan perawat, sebesar 524 orang (8,86%) merupakan pegawai non struktural/fungsional dan sebesar 1249 orang (21,12%) merupakan jabatan fungsional umum.⁷⁶ Dari data tersebut dapat diketahui bahwa jabatan yang ada di BPKP tidak didukung dengan pendidikan yang memadai. Cukup banyak SDM yang menduduki strata jabatan yang tinggi namun tidak diimbangi dengan pendidikan yang tinggi. Masih banyak terdapat SDM berpendidikan di bawah S1 dibandingkan dengan SDM yang berpendidikan minimal S1 khususnya sebagai auditor yang merupakan tugas utama BPKP. Keadaan ini dapat berdampak pada kinerja BPKP yang kurang maksimal dalam melaksanakan kegiatannya.

Dominannya lembaga pengawas eksternal serta sering terjadinya tumpang tindih (*redudance*) dalam pelaksanaan tugas di lapangan antara BPK dengan BPKP juga merupakan faktor penghambat pelaksanaan peranan BPKP. Perubahan yang terjadi di Indonesia telah menggiring BPKP ke dalam pembatasan kewenangan. BPKP menyerahkan sebagian kewenangannya kepada BPK sebagai lembaga pengawas eksternal pemerintah dan inspektorat sebagai lembaga pengawas internal pemerintah. Kegamangan dalam pengawasan menimbulkan wacana adanya pembubaran BPKP karena keberadaannya menjadi persoalan di mata lembaga pengawas. Walaupun tidak menutup mata bahwa ada pula yang masih membutuhkan BPKP dalam pengawasan karena fungsinya sebagai pembina pengawasan masih dibutuhkan untuk membantu pengelolaan organisasi.

⁷⁶ *Ibid.*

Kewenangan yang berubah ini, membuat BPKP hanya memiliki kewenangan berdasarkan *by order* saja.⁷⁷ Pengawasan-pengawasan yang dilakukannya mengkhuskan pada langkah-langkah yang dapat diperbaiki sendiri oleh BPKP. Sebagai contoh kasus, penanganan Batubara di Kalimantan, BPKP tidak serta-merta melakukan pengawasan ataupun pemeriksaan, namun jika diberikan wewenang oleh pemerintah, BPKP baru akan melakukan pemeriksaan. Hal seperti inilah yang membuat pengawasan yang dilakukan oleh BPKP tidak memiliki daya terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Monitoring terhadap pelaksanaan proyek ataupun pelaporan keuangan justru telah ditutupi dengan keberadaan BPK ataupun inspektorat itu sendiri. Hal ini menjadi penjelasan terhadap posisi BPKP saat ini, dimana BPKP menjalankan fungsi hanya sebatas permintaan saja.

Hambatan lainnya yang berhubungan erat dengan peranan BPKP kepada Pemerintah Daerah melalui Perwakilan BPKP di berbagai provinsi ialah sebagai penjamin mutu (*Quality Assurance*) terhadap pelaksanaan manajemen pemerintahan daerah berupa terbatasnya pegawai pengelola keuangan daerah pada beberapa pemerintah daerah.⁷⁸ Permasalahan yang sering dialami adalah kurangnya tenaga kerja di Pemerintahan Daerah yang berlatar belakang seorang akuntan padahal BPKP diamanatkan menjadi badan yang berguna untuk penjamin mutu (*Quality Assurance*) terhadap pelaksanaan manajemen pemerintahan daerah agar kiranya akuntabilitas dan pelaksanaan *good governance* berjalan dengan baik.

⁷⁷ Hasil wawancara dengan Pujo Wiloso (Auditor BPKP dan sebagai Kepala Sub Bagian Kepegawaian), tanggal 26 April 2012.

⁷⁸ *Ibid*

BAB IV

PENUTUP

BPKP adalah lembaga/badan Pemerintah yang dibentuk oleh Presiden sehingga BPKP kedudukannya di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. BPKP termasuk Aparat pengawasan intern pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 *Jo* Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 *Jo* Instuksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2011 dimana BPKP mempunyai tugas melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan Negara. Keberadaannya secara struktural tidak ada dalam lembaga pemerintahan daerah namun secara fungsi BPKP berada untuk menjamin akuntabilitas keuangan daerah.

Peranan BPKP sebagai lembaga pengawas keuangan dan pembangunan hakikatnya adalah mengendalikan dan mengawasi jalannya manajemen pemerintahan negara secara umum yang merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan dari Presiden. Hasil pemeriksaan yang dilakukan BPKP dapat digunakan Presiden sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil kebijakan. Penguatan peranan BPKP sebagai lembaga pengawasan yang bersifat preventif khususnya sektor keuangan secara mikro harus dioptimalkan karena pengawasan merupakan bagian penting dalam manajemen pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*.

Faktor penghambat peranan BPKP dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah *pertama*, belum adanya pengaturan untuk melibatkan BPKP yang peranannya lebih mengarah mengawasi keuangan negara secara mikro. *Kedua*, teknik audit yang digunakan tidak bersifat *risk based* audit. *Ketiga*, sering tumpang tindihnya pengawasan yang dilakukan antara BPK dengan BPKP. *Keempat*, BPKP sebagai penjamin mutu (*Quality Assurance*) terhadap pemerintahan daerah kesulitan karena di dalam aparatur pemerintahan daerah sendiri sangat minim yang berlatar belakang sebagai akuntan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Algra, N.E dkk, 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andrea, Belanda-Indonesia*, Bandung, Bina Cipta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.*
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2007, Profil Organisasi 25 Tahun BPKP, Jakarta.*
- _____, 2008, *LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) BPKP Tahun 2008, Jakarta.*
- Basah, Sjachran, 1986, *Tiga Tulisan Tentang Hukum, Armico, Bandung.*
- Black, Henry Campbell, 1990, *Black'S Law D ictionary, West Publishing.*
- Budiardjo, Miriam, 2003 *Dasar-dasar Ilmu Politik, cetakan kedua puluh delapan, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.*
- Cipto, B.Hestu Handoyo, 1998, *Otonomi Daerah: Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.*

- Djafar, Muhammad Saidi, 2008, Hukum Keuangan Negara, Rajawali Pers, Jakarta.*
- Fahrojih, Ikhwan dan Mokh. Najih, 2008, Menggugat Peran DPR dan BPK dalam Reformasi Keuangan Negara, In-Trans Publishing, Malang.*
- Fauzan, Muhammad, 2006, Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, Yogyakarta, UII Press.*
- Hadjon, Philipus M, 2010, Hukum Administrasi dan Good Governance, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.*
- _____, 1992 Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan, Bina Ilmu, Surabaya.
- Handoyo, B.Hestu Cipto, 1998, Otonomi Daerah: Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.*
- Huda, Ni'Matul, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung.*
- Istanto, F.Sugeng, 2007, Penelitian Hukum, CV Ganda, Yogyakarta.*
- Juanda, 2004, Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah, Alumni, Bandung.*
- L. Friedman, 1993, Teori dan Filsafat hukum: Telaah kritis atasi Teori-Teori Hukum (susunann I), Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.*
- Mahmud, Peter Marzuki, 2010, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.*
- Manan, Bagir, 1999, Lembaga Kepresidenan, Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.*

- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, 2001, Yogyakarta, PSH Fakultas Hukum UII.*
- Muchsan, 2007, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia, Liberty, Yogyakarta.*
- Nurbaningsih, Enny, 2011, Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya), Ringkasan Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.*
- Partanto, Pius A, dkk, 2001, Kamus Ilmiah Populer, Arloka, Surabaya.*
- Poerwodarminto, W.J.S., 1986, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.*
- Puji, Dian N. Simatupang, 2005, Determinasi Kebijakan Anggaran Negara, Papas Sinar Sinanti, Jakarta.*
- Riyadi, dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2005, Perencanaan Pembangunan Daerah, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.*
- Rodee, Calton Clymer dkk, 1993, Pengantar Ilmu Politik, Rajawali Pers, Jakarta.*
- Rondineli, Dennis A., John R., Cheema, G. Shabir., 1983, Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, Worldbank Staff Working papers, Washington DC.*
- Sadjijono, 2008, Hukum Kepolisian Polri dan Good Governance, Laksbang Mediatama, Surabaya.*
- Sarudajang, Sinyo H, 2002, Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Sinar Harapan, Jakarta.*
- Sedarmayanti, 2004, Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem*

Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance, *Mandar Maju, Bandung*.

S.F. Marbun, 2011, Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia, FH UII Press, Yogyakarta.

Sirajuddin, 2010, Hubungan Pusat Daerah: Konsepsi, Problematika dan Alternatif Solusi dalam Konstitusionalisme Demokrasi, In-TRANS Publishing, Malang.

Soemantri, Sri, 1976 Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean, Transito, Bandung.

Soekanto, Soerjono, 2008, Pengantar Penelitian Hukum, UI press, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1990, Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta.

Soeria, Arifin P Atmadja, 1986, Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara : Suatu Tinjauan Yuridis, Jakarta, Gramedia.

_____, 2009, Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik dan Praktik, *Rajawali Press, Jakarta.*

Stroink, F.A.M dan J.G. Steenbeek, 1985, Inleiding in het Staats-en Administratief Recht, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Sujamto, 1987, Aspek-Aspek Pengawasan Di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta.

Sumarjono, Maria S.W, 2001, Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta.

Sunggono, Bambang, 1998, Metodologi Penelitian Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sutedi, Adrian, 2010, Hukum Keuangan Negara, Sinar Grafika, Jakarta.

Syafrudin, Ateng, 1985, Pasang Surut Otonomi Daerah, Binacipta, Bandung.

Uterecht, E, 1966, Pengantar Dalam Hukum Indonesia, Ichtisar, Bandung.

Makalah dan Jurnal Ilmiah

Aziz, Fauzi, "Sistem Pengendalian Internal", Inspektur Jenderal Departemen Perindustrian.

Effendi, Sofian, 2005, "Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance", makalah dalam Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN, 22 September 2005.

Hadjon, Phillipus M., Tentang Wewenang, Yuridika, Nomor 5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997.

Hardjasoemantri, Koesnadi, 2003, "Good Governance Dalam Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia", Makalah Untuk Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII di Bali, 15 Juli 2003.

Sardjuki, 2011, Bahan Kuliah Legislasi Financial, Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum UGM.

Suseno, Agung, 2010, Eksistensi BPKP Dalam Pengawasan Keuangan Dan Pembanunan, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi Vol. 17 Nomor 1, Januari-April.

Peraturan perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286*
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355*
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400*
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437*
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654*
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127*
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan*
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen*

*Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 tahun 1983
Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan*

*Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2011
tentang Percepatan Peningkatan Kualitas Akuntabilitas
Keuangan Negara*

Internet

Arie, Duke, "Kewenangan Audit Investigatif BPKP dan Korupsi", <http://gorontalomaju.com/opini/artikel-lainnya/kewenangan-audit-investigatif-bpkp-dan-korupsi.html>, diakses pada tanggal 20 Juni 2012.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas Pengelolaan Program Lintas Sektor, <http://www.bpkp.go.id/konten/424/Akuntabilitas-Pengelolaan-Program-Lintas-Sektoral.bpkp>, diakses pada tanggal 21 Mei 2012.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, "Akuntabilitas Penyelamatan Keuangan Negara dan terbangunnya iklim bagi terselenggaranya Pemerintahan yang Baik dan Bersih", <http://www.bpkp.go.id/konten/422/Akuntabilitas-Penyelamatan-Keuangan-Negara.bpkp>, diakses pada tanggal 21 Mei 2012.

Chandra, Randi, "Manajemen Pengawasan Lembaga Pemerintahan Indonesia", <http://ekonomi.kompasiana.com/manajemen/2011/01/12/manajemen-pengawasan-lembaga-pemerintahan-indonesia/>, diakses pada 12 Maret 2012.

Widarsono, Agus, "Audit Berpeduli Risiko (Risk Based Audit) Dalam Perencanaan Dan Pelaksanaan Audit : (Perubahan paradigma dalam melakukan audit dari pengendalian ke Risiko, menuju audit yang efektif

dan efisien), <http://agusw77.files.wordpress.com/2009/06/audit-berpeduli-resiko.pdf>, di akses tanggal 23 April 2012

<http://www.bpkp.go.id/konten/4/Sejarah-Singkat-BPKP.bpkp>, diakses tanggal 20 Maret 2012.

http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawasan_Keuangan_dan_Pembangunan, diakses tanggal 21 Maret 2012

<http://bolmerhutasoit.wordpress.com/2011/12/06/eksistensi-good-governance-di-indonesia/>, diakses tanggal 20 Maret 2012

detik.com, diakses tanggal 22 Maret 2012

Media Cetak

Achwan, Rochman, 2007, Good Governance: Manifesto Abad Politik 21, Kompas, Rabu 28 Juni 2007.

BIODATA PENULIS



AHMAD FIKRI HADIN, lahir di Banjarmasin, 15 Juli 1988, menyelesaikan program S1 pada Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat (UNLAM), Banjarmasin, tahun 2010 dengan predikat mahasiswa terbaik 1 Fakultas Hukum Unlam pad asaat itu. Melanjutkan Studi S2 Program Magister Ilmu Hukum UGM, Yogyakarta, Konsentrasi

Hukum Kenegaraan, selesai tahun 2012. Sering aktif baik di organisasi intra kampus maupun ekstra kampus dan sering diamanatkan kedudukan yang strategis dalam organisasi. Selain itu aktif sebagai editor Penerbit Genta Group baik Genta Publishing maupun Genta Press. Dapat dihubungi melalui email: ahmadfikri_f@yahoo.co.id

