

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia saat ini sedang melaksanakan pembangunan nasional yang dilaksanakan secara berkesinambungan meliputi seluruh bidang kehidupan, maka masyarakat Indonesia senantiasa mengalami perkembangan yang seiring dengan perkembangan dan kemajuan jaman. Berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan nasional, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan diperlukan suatu sumber pendapatan yang dipergunakan untuk pembiayaan segala urusan pemerintahan yang dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka telah dikenal adanya istilah otonomi daerah, yakni adanya hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka menjamin penyelenggaraan tertib pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan daerah diperlukan adanya hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diletakkan dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah, sehubungan dengan hal itu maka pelaksanaan otonomi daerah diarahkan pada otonomi yang nyata dan bertanggung jawab agar dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.¹

Tugas pemerintah pada prinsipnya adalah berusaha dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya, oleh sebab itu pemerintah harus tampil kedepan dan turut campur tangan, bergerak aktif dalam bidang kehidupan masyarakat, terutama dalam bidang bidang perekonomian dan pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat, demi berhasilnya usaha ini, maka diperlukan adanya suatu lembaga yang berwenang untuk melakukan pengawasan internal atas penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pada pemerintahan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, salah satu lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan internal pemerintah adalah Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan yang merupakan salah satu Lembaga Pemerintah Non Departemen dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia, lembaga ini adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden.

¹ Khairul Muluk, *Desentralisasi Pemerintahan Daerah*. Bayu Media, Malang, 2005, hlm.19

Pelaksanaan tugas dan fungsi BPKP telah dijabarkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, adapun tugas BPKP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pengawasan keuangan negara atau daerah dan pembangunan nasional, sedangkan terhadap fungsi BPKP berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan diantaranya adalah :

- a. Perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden;
- b. Pelaksanaan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/daerah;

- c. Pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah;
- d. Pemberian konsultasi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/kebijakan pemerintah yang strategis;
- e. Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit isvestigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;
- f. Pengoordinasian dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional bersama-sama dengan aparat pengawasan intern pemerintah lainnya;
- g. Pelaksanaan reviu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat;
- h. Pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultasi penyelenggaraan sistem pengendalian intern kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-badan yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;
- i. Pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan Pemerintah sesuai peraturan perundangundangan;
- j. Pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah dan sertifikasi jabatan fungsional auditor;

- k. Pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah;
- l. Pembangunan dan pengembangan, serta pengolahan data dan informasi hasil pengawasan atas penyelenggaraan akuntabilitas keuangan negara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
- m. Pelaksanaan pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di BPKP; dan
- n. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, kehumasan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Berdasarkan tugas dan fungsi tersebut maka dapat diketahui bahwa kedudukan BPKP memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan pengawasan pembangunan daerah, melalui kewenangan yang dimilikinya maka BPKP dapat melakukan pengawasan penggunaan anggaran yang dilakukan oleh setiap pemerintahan daerah guna melaksanakan pembangunan daerah.

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi, kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara.²

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara.*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 99

Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menentukan bahwa pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance*, pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya.³

Untuk mencapai berbagai sasaran dan tujuan pembangunan secara efisien dan efektif, diperlukan adanya sistem perencanaan yang baik, disamping itu juga diperlukan sistem pelaksanaan dan pengawasan yang mantap dan mampu menjamin efisiensi dan efektivitas pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan yang telah direncanakan. Berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki oleh BPKP sebagai pengawas internal dalam penyelenggaraan

³ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laks Bang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm 19

pemerintahan dibidang pengawasan keuangan dan pembangunan perlu untuk dilakukan suatu tinjauan yuridis guna mengetahui implementasi atas tugas dan fungsi BPKP dalam meningkatkan pembangunan daerah.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menuangkan dalam tulisan yang berbentuk skripsi dengan judul “Kedudukan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Pengawasan Pembangunan Daerah (Studi Pada Kantor Perwakilan BPKP Provinsi Lampung)”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam latar belakang diatas maka permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah :

- 1.2.1 Bagaimanakah kedudukan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pengawasan pembangunan daerah ?
- 1.2.2 Faktor-faktor apakah yang menjadi penghambat Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam melakukan pengawasan pembangunan daerah ?

1.3. Ruang Lingkup Penelitian

Untuk membahas permasalahan dalam skripsi ini agar tidak terlalu meluas dan salah penafsiran maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian terhadap kajian ilmu hukum administrasi negara , khususnya tentang Kedudukan Badan Pengawas

Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Pengawasan Pembangunan Daerah (Studi Pada Kantor Perwakilan BPKP Provinsi Lampung). Adapun ruang lingkup substansi dalam penulisan ini adalah mengenai mekanisme yang dilakukan oleh BPKP dalam hal melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pengawas pembangunan daerah.

1.4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk :

1.4.1.1. Mengetahui dan memahami secara jelas mengenai kedudukan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pengawasan pembangunan daerah.

1.4.1.2. Mengetahui faktor-faktor penghambat Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam melakukan pengawasan pembangunan daerah.

1.4.2. Kegunaan Penelitian

Bertitik tolak dari tujuan penelitian atau penulisan skripsi itu sendiri, penelitian ini mempunyai dua kegunaan yaitu dari sisi teoritis dan praktis, adapun kegunaan keduanya dalam penelitian ini adalah :

1.4.2.1. Kegunaan Teoritis

Hasil penulisan ini diharapkan dapat memperluas cakrawala serta dapat menjadi bahan referensi dan dapat memberikan masukan-masukan disamping undang-undang dan peraturan perundang-undangan terkait, serta dapat memberikan sumbangan informasi bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum dibidang hukum administrasi negara atas hasil tinjauan yuridis kedudukan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pengawasan pembangunan daerah.

1.4.2.2. Kegunaan Praktis

Hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teoritis dan rujukan bagi penyelenggara pemerintahan, masyarakat, dan pihak-pihak terkait, selain itu sebagai informasi dan pengembangan teori, serta tambahan kepustakaan bagi praktisi maupun akademisi.