

**HUBUNGAN HASIL PENGAWASAN APIP DAN BPK DALAM
RANGKA AUDIT DENGAN TUJUAN TERTENTU DALAM
AKUNTABILITAS KEUANGAN DAERAH**

(Tesis)

**Oleh
MUHAMMAD FADEL NOERMAN**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Tesis dengan judul “ Hubungan Hasil Pengawasan APIP dan BPK Dalam Rangka Audit Dengan Tujuan Tertentu Dalam Akuntabilitas Keuangan Daerah” adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademi atau disebut plagiarism.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya, saya bersedia dan sanggup menerima sanksi yang diberikan.

Bandar Lampung, 13 Desember 2017
Pembuat Pernyataan



MUHAMMAD FADEL NOERMAN

ABSTRAK

HUBUNGAN HASIL PENGAWASAN APIP DAN BPK DALAM RANGKA AUDIT DENGAN TUJUAN TERTENTU DALAM AKUNTABILITAS KEUANGAN DAERAH

Oleh
MUHAMMAD FADEL NOERMAN

Penyelenggaraan pemerintahan tentunya tidak akan terlepas dari hal yang namanya penggunaan anggaran, tentunya dalam penggunaan anggaran tersebut diperlukan suatu control untuk menghindari pemborosan serta penyalahgunaan dalam penggunaan anggaran. Terdapat dua lembaga pengawasan yang berwenang melakukan control terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yaitu ada pengawas intern dan pengawas ektern, pengawas internal merupakan Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang terdiri dari Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat Jenderal, Inspektorat wilayah Provinsi dan Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota, sedangkan pengawas eksternal terdiri dari Badan Pemeriksa Keuangan dan juga ada DPR/DPRD.

Permasalahan dalam penelitian ini, bagaimana pelaksanaan pengawasan APIP dan BPK dalam pemeriksaan dengan tujuan tertentu dalam akuntabilitas keuangan daerah, dan bagaimana hubungan hasil pengawasan APIP dan BPK dalam pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara yuridis normatif dan empiris.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan audit yang dilakukan APIP dan BPK dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dimana pemeriksaan yang dilakukan yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Audit dilakukan dengan bentuk pemeriksaan secara langsung dan tidak langsung, yang waktu pelaksanaannya pada awal tahun, pertengahan tahun dan pada akhir tahun. Sebelum melakukan pemeriksaan terlebih dahulu auditor melakukan pemilihan sample objek yang akan diperiksa. Setelah auditor selesai melakukan pemeriksaan maka auditor membuat laporan hasil pemeriksaan yang nantinya diserahkan kepada kepala pemerintahan dan DPR/D.

Audit dengan tujuan tertentu dilakukan oleh auditor ketika adanya temuan yang terindikasi terjadinya penyalahgunaan anggaran, auditor juga dapat melakukan investigasi apabila ada suatu laporan dari masyarakat atau Lembaga masyarakat, pelaksanaan audit dengan tujuan tertentu juga dapat dilakukan apabila ada permintaan dari kepala instansi atau kepala daerah selaku pejabat pembina kepegawaian, untuk meminta lembaga pengawas baik internal maupun eksternal melakukan audit, permintaan audit dilakukan secara tertulis oleh kepala instansi atau kepala daerah. Selain itu pelaksanaan audit juga dapat dilakukan apabila ada

permintaan dari Aparat Penegak hukum untuk dijadikan bukti dalam suatu kasus korupsi.

Nantinya laporan hasil auditor intern diserahkan juga kepada BPK untuk nantinya digunakan oleh BPK dalam proses pemeriksaan bila diperlukan oleh BPK. Dari hasil pemeriksaan auditor memberikan opini atau rekomendasi yang nantinya dapat dijadikan masukan oleh pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan untuk mengeluarkan kebijakan yang tepat.

Kata Kunci : Hubungan, Pengawasan, APIP, BPK, Akuntabilitas

ABSTRACT
THE CORRELATION OF APIP AND BPK MONITORING TO AUDIT
WITH SPECIAL PURPOSES IN REGIONAL FINANCIAL
ACCOUNTABILITY

By

MUHAMMAD FADEL NOERMAN

The exercise of government administration cannot be separated from budget using, and certainly budget should be controlled to prevent waste and abuse from the budget usage. There are two authorized monitoring institutions to control government administration exercises; they are internal and external monitoring. Internal monitoring is the government internal monitoring apparatus including Finance and Development Audit Board, General Inspectorate, District/Municipal and Provincial Inspectorates; while external monitoring contains of Audit Board (BPK) and House of Representative/Regional House of Representative.

The problems of this research were how did the exercise of APIP and Audit Board (BPK) monitoring in the regional finance accountability, and how did the correlation of APIP and BPK monitoring results to the audit with special purposes. This research used normative and empirical jurisdiction approaches.

The research results showed that the audit by APIP and BPK was conducted based on legislative regulations, where the audit included financial audit, performance audit, and audit with special purposes.

Audit was exercised directly and indirectly in the early, mid, and end of year. Before the audit was exercised, auditors selected object samples to audit. After auditors conducted the audits, they made reports to handover to government leaders and House of Representative/Regional House of Representative.

Audit with special purposes was conducted by auditors when there were findings indicating budget abuse. Auditors could also make audit based on reports from public or non-government organizations. The audit with special purposes could also be conducted upon the requests of the head of a government institution or regional head as the elder member officials for civil servant affairs to both internal and external auditors by written requests. This audit could also be conducted upon request from law enforcers for evidences in corruption crime cases.

The internal auditor reports were handover to Audit Board (BPK) to use by BPK in the BPK audit process if required. From the audit results, auditors provided opinions or recommendations for government for proper policy makings.

Keywords : correlation, monitoring, APIP, Audit Board (BPK), accountability.

**HUBUNGAN HASIL PENGAWASAN APIP DAN BPK DALAM
RANGKA AUDIT DENGAN TUJUAN TERTENTU DALAM
AKUNTABILITAS KEUANGAN DAERAH**

Oleh

MUHAMMAD FADEL NOERMAN

Tesis

**Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

**Judul Tesis : HUBUNGAN HASIL PENGAWASAN APIP
DAN BPK DALAM RANGKA AUDIT
DENGAN TUJUAN TERTENTU DALAM
AKUNTABILITAS KEUANGAN DAERAH**

Nama Mahasiswa : Muhammad Fadel Noerman

Nomor Pokok Mahasiswa : 1522011037

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan

Program Studi : Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum

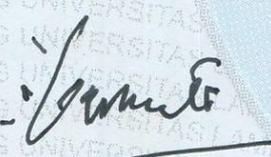
Fakultas : Hukum

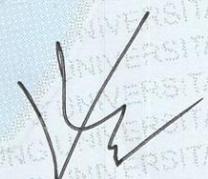
MENYETUJUI

Dosen Pembimbing

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

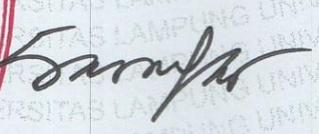

Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum.
NIP 19620514 198703 1 003


Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.Hum.
NIP 19610930 198702 1 001

MENGETAHUI

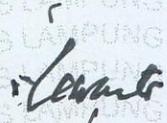
**Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**

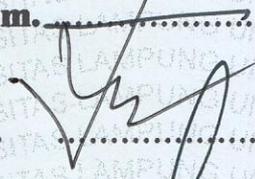


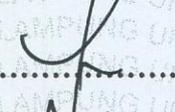

Dr. Wahyu Sasongko, S.H., M.H.
NIP 19580527 198403 1 001

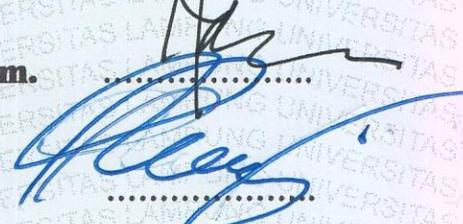
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua Tim Penguji : Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum. 

Sekretaris/Penguji : Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.Hum. 

Penguji Utama : Dr. Budiyo, S.H., M.H. 

Anggota : Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum. 

Anggota : Rudy, S.H., LL.M., LL.D. 

2. Dekan Fakultas Hukum



Armen Yashir, S.H., M.Hum.
NIP 19620622 198703 1 005

3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung



Prof. Dr. Sudjarwo, M.S.
NIP 19530528 198103 1 002

Tanggal Lulus Ujian Tesis : 13 Desember 2017

MOTTO

Sesungguhnya Allah tidak akan merubah keadaan suatu kaum sehingga mereka
merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri
(Q.S. Ar-Rad, 13:11)

Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan
(Q.S. Al-Nasyrah, 94:6)

Aku ceritakan kesedihanku, kepada sungai, agar sungai mengajarku,
Bagaimana mengalir tanpa sedikitpun mengeluh
(Khrisna Pabhicara, Sepatu Dahlan)

Aku tidak berusaha menjadi lebih baik dari orang lain,
Aku berusaha menjadi lebih baik dari diriku yang dulu
(Pidi Baiq)

PERSEMBAHAN

Segala puji bagi Allah SWT, pemberi kekuatan hati dan ridho dalam kehidupanku,
kupersembahkan karya kecil ini untuk:

Yang kuhormati dan kusayangi Ayahanda Lukmansyah dan Ibunda Nuryulinda atas curahan
cinta, kasih sayang, dukungan serta restu dan keikhlasannya,
yang mengiringi setiap langkahku

Adik-adikku tersayang Muhammad Galih Dharmawan, Muhamad Thariq Afif dan Kharisa
Rahma Akhira yang senantiasa menghadirkan kerinduan, menemaniku
dengan keceriaan dan kehangatan canda dan tawa

Para Pendidik dan Almamater tercinta

RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan pada tanggal 24 November 1993 di Bandar Lampung dari keluarga Bapak Lukmansyah, S.E.,M.T dan Ibu Nuryulinda, S.E.,M.Pd, anak pertama dari empat bersaudara.

Pendidikan yang telah ditempuh pada Taman Kanak-Kanak (TK) Daya Sultan Agung dan diselesaikan pada tahun 1999, Sekolah Dasar Negeri (SDN) 2 rawa laut dan diselesaikan pada tahun 2005, Sekolah Menengah Pertama (SMP) AL-Kautsar Bandar Lampung dan diselesaikan pada tahun 2008, Sekolah Menengah Atas Negeri (SMAN) 10 Bandar Lampung dan diselesaikan tahun 2011. Pada tahun 2011 penulis terdaftar sebagai mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung dan diselesaikan pada tahun 2015, kemudian pada tahun 2015 penulis terdaftar sebagai mahasiswa di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung. Pada tahun 2014 periode pertama penulis mengikuti Kuliah Kerja Nyata di Desa Wai Muli Timur Kecamatan Rajabasa Lampung Selatan. Selama menjadi mahasiswa penulis pernah di beberapa organisasi di fakultas, penulis pernah menjadi anggota Pusat Studi Bantuan Hukum (PSBH), anggota HIMA Hukum Administrasi Negara 2013-2014, Kepala Bidang Kajian dan Keilmuan HIMA Hukum Administrasi Negara 2014.

SANWACANA

Puji syukur dipanjatkan kehadiran Allah SWT berkat hidayah-Nya, dengan mendapat kekuatan lahir dan batin sehingga dapat menyelesaikan penelitian Tesis yang berjudul, Hubungan Hasil Pengawasan APIP dan BPK dalam Rangka Audit Dengan Tujuan Tertentu dalam Akuntabilitas Keuangan Daerah.

Berbagai rintangan dan hambatan telah penulis rasakan dan lewati dalam menyelesaikan Tesis ini. Bantuan, dorongan, motivasi, masukan, dan saran yang diberikan merupakan penawar rasa frustrasi yang sempat mewarnai hari-hari penulis dalam proses penyusunan Tesis ini, meski tak mampu membalas segala yang terbaik atas segala yang mereka berikan. Adapun tujuan pembuatan Tesis ini adalah sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum (MH) pada bagian Hukum Kenegaraan Program Pascasarjana Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Izinkan penulis untuk mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada ;

1. Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum selaku Pembimbing I, yang telah bersedia memberi perhatian dan waktunya, serta bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
2. Dr. HS Tisnanta, S.H.,M.Hum selaku Pembimbing II, yang telah memberikan banyak bantuan, semangat, motivasi, masukan dan saran yang sangat berharga, dan selalu sabar serta tulus memberikan bimbingan kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
3. Dr. Budiyo, S.H.,M.H selaku Pembahas 1 dan Penguji, yang telah bersedia membahas serta banyak sekali memberikan masukan, kritikan dan saran dalam penulisan Tesis ini.
4. Dr. FX. Sumarja, S.H.,M.Hum selaku Pembahas II dan Penguji, yang telah bersedia membahas serta banyak sekali memberikan masukan, kritikan dan saran dalam penulisan Tesis ini.
5. Bapak Rudy S.H.,LL.M.,LL.D selaku Penguji yang telah bersedia membahas serta banyak sekali memberikan masukan, kritikan dan saran dalam penulisan Tesis ini.

6. Bapak Armen Yasir S.H.,M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung, beserta jajarannya yaitu Bapak/Ibu Pembantu Dekan (PD) 1, PD II dan PD III, atas segala bantuan baik langsung maupun tidak langsung selama mengikuti pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung.
7. Dr. Wahyu Sasongko, S.H.,M.Hum selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Lampung, Terimakasih atas segala bantuan selama menjadi mahasiswa Program Pascasarjana Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.
8. Seluruh Dosen Program Pascasarjana Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memeberikan ilmunya dengan ikhlas dan staff yang juga tidak kalah pentingnya membantu penyelesaian Tesis ini.
9. Ibunda tersayang Nuryulinda dan Ayahanda tercinta Lukmansyah, atas doa dan curahan kasih sayang yang pernah tertumpah. Semoga Allah SWT setiap tetesan peluh, segala perhatian dan kasih sayang dengan sebaik-baik balasan berupa Ridho dan kasih sayang Allah SWT. Sembah sujud ananda haturkan, seraya memohon ridho dan do'a semoga keberhasilan ananda ini.
10. Keluarga tercinta, Dona, Dio, Bayu Prakoso, Anin, Efriliza, Amel, Aulia, Dea, Dimas, Reza yadi, Reza arisma, Iqbal, Renhat, Rizki (Ape) dan keluarga besar MMC lainnya, atas Do'a, dukungan dan semangat yang diberikan.
11. Teman-teman seperjuangan, Aii, Julian, Niko, Bang Amri, Laras, Ines, Bang Julius, Bang Muhtadi, Bang martinus, Bang dainuri, Ria, Maharani, Reza, Adji, Bu Pieri, Rizki Kio, Bang Senna, serta kawan-kawan S2 lainnya, terima kasih atas limpahan kasih sayang, Do'a dan dukungan dalam proses pengerjaan Tesis ini.

Penulis tidak akan mampu membalas segala kebaikan yang telah diberikan. Dengan tulus penulis mengucapkan terima kasih atas segala bentuk bantuan yang diberikan, kritik, dan saran baik secara langsung ataupun tidak langsung. Semoga Allah SWT membalas kebaikan Bapak, Ibu, dan teman-teman dengan sebaik-baik balasan berupa limpahan kesehatan, dibukakan pintu rezeki, dimudahkan dan dilancarkan dalam segala urusan. Semoga tali ikhwah diantara kita tetap erat dan semoga kita semua dipertemukan kembali dalam keridho'an-Nya. Amin

Akhir kata, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan akan tetapi sedikit harapan semoga karya sederhana ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua.

Bandar Lampung, 13 Desember 2017

Penulis

Muhammad Fadel Noerman

DAFTAR ISI

Halaman

LEMBAR PERNYATAAN	
ABSTRAK	
LEMBAR PENGESAHAN	
HALAMAN MOTTO	
HALAMAN PERSEMBAHAN	
RIWAYAT HIDUP	
SANWACANA	
DAFTAR ISI	

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup.....	7
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
1.4 Kerangka Teoritis, Konseptual dan Kerangka Pikir	9
1.5 Metode Penelitian	18
1.6 Sistematika Penulisan.....	22

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Otonomi Daerah.....	24
2.1.1 Pengertian Otonomi Daerah.....	24
2.1.2 Pelaksanaan Otonomi Daerah	27
2.2 Konsep Pengelolaan Keuangan Negara.....	31
2.2.1 Pengertian Keuangan Negara.....	31
2.2.2 Landasan Hukum Keuangan Negara	34
2.2.3 Ruang Lingkup Keuangan Negara	34
2.2.4 Asas-Asas Keuangan Negara	36
2.2.5 Prinsip-Prinsip Keuangan Negara	37
2.3 Konsep Kewenangan	38
2.3.1 Pengertian Kewenangan	38
2.3.2 Sumber Kewenangan	41
2.4 Pengawasan Keuangan Daerah.....	43
2.4.1 Pengertian Pengawasan.....	43
2.4.2 Maksud dan Tujuan Pengawasan.....	47
2.4.3 Jenis-Jenis Pengawasan	51
2.4.4 Tipe dan Ciri Pengawasan.....	53
2.4.5 Mekanisme Pengawasan.....	56
2.5 BPKP dan BPK	58

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
3.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	63
3.1.1 Gambaran Umum BPKP.....	63
3.1.2 Gambaran Umum BPK.....	67
3.2 Pelaksanaan Pengawasan APIP dan BPK Dalam Rangka Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu.....	73
3.3 Hubungan Hasil Pengawasan APIP dan BPK Dalam Rangka Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu.....	104
 BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	
4.1 Kesimpulan	117
4.2 Saran	119

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengelolaan keuangan negara/daerah memiliki peran yang sangat penting untuk mewujudkan tujuan pemerintahan menjadi pemerintahan yang baik dan pemerintahan bersih agar terciptanya akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan. Akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau menjawab atau menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas merupakan hal yang penting untuk menjamin nilai-nilai seperti efisiensi, efektivitas dalam pengelolaan keuangan negara/daerah.¹

Pemerintah perlu membentuk/membangun suatu sistem dalam melakukan pengawasan pengelolaan keuangan negara/daerah untuk mewujudkan tujuan pemerintahan, dimana dalam melakukan pengawasan pengelolaan keuangan negara/daerah sistem pengawasan pengelolaan keuangan bertumpu pada prinsip-prinsip ketertiban, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, transparan, dan akuntabel.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan negara, menjelaskan bahwa :

¹ . Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan RI, *Akuntabilitas dan Good Governance, modul 1-5, Modul sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, LAN BPKP RI, 2000, Jakarta, hlm 12

“ Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelolaan keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan perjanggung jawaban.”

Berdasarkan penjelasan umum diatas mengamanatkan bahwa pengelolaan keuangan negara merupakan suatu kegiatan yang sangat penting untuk mencapai suatu tujuan pemerintahan, karena kegiatan yang dilakukan meliputi kegiatan perencanaan, dimana perencanaan sangatlah penting, untuk melakukan perencanaan nantinya suatu pemerintahan ini mau kemana arah kebijakan atau kegiatan nya, kemudian melakukan pelaksanaan, setelah melakukan perencanaan pemerintahan melakukan pelaksanaan sesuai dengan apa yang telah di rencanakan, kemudian setelah melakukan perencanaan dan pelaksanaan diperlukan pengawasan guna untuk melakukan kontrol apakah suatu perencanaan dan pelaksanaan berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan-peraturan yang berlaku, kemudian setelah semua telah dilaksanakan pemerintah dalam hal ini pejabat yang berwenang melakukan suatu laporan pertanggung jawaban pengelolaan keuangan negara/daerah atas kegiatan yang telah dilaksanakan.

Pemeriksaan merupakan salah satu bagian dari pengawasan. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menjelaskan bahwa:

“ Pemeriksaan merupakan suatu proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara “

Berdasarkan penjelasan diatas pemeriksaan merupakan suatu proses pengawasan yang bertujuan untuk melakukan identifikasi masalah, analisis dan evaluasi untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan. Dapat

disimpulkan bahwa pengawasan pada dasarnya merupakan kegiatan untuk mengamati apa yang telah direncanakan dan apa yang seharusnya terjadi dan/atau dilaksanakan.

Bila tujuan pengawasan sebagaimana diatas diterapkan terhadap pengawasan pengelolaan keuangan negara/daerah, maka tujuan pengawasan keuangan negara/daerah pada dasarnya adalah:

- a. Untuk menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan,
- b. Untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran negara/daerah sesuai dengan anggaran yang telah digariskan dan,
- c. Untuk menjaga agar pelaksanaan APBN/APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.²

Tujuan pengawasan hakikatnya bukan untuk mencari-cari kesalahan, namun untuk menjaga agar pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pada dasarnya, pengawasan terhadap keuangan negara/daerah dapat diklasifikasikan menjadi pengawasan internal dan eksternal.

Aparat Pengawas Intern Pemerintah terdiri dari Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal, Inspektorat Wilayah Provinsi, dan Inspektorat Wilayah Kabupaten Kota. APIP melakukan pengawasan Intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan.

Pengawasan intern merupakan pengawasan yang bersifat pengendalian yang dimana dilakukan secara terus menerus terhadap bawahannya secara preventif atau represif serta bersifat melakukan pembinaan agar pelaksanaan tugas yang dilakukan berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan tujuan rencana kegiatan dan peraturan perundang-

² . Revrison Baswier, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, edisi ketiga, BPFE, Jakarta, 2000, hal 119

undangan yang berlaku serta agar nantinya dapat terciptanya akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dengan baik.³

Pengawas eksternal adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang sama sekali berasal dari luar lingkungan eksekutif, dengan demikian antara pengawasa dan pihak yang diawasi tidak lagi ada hubungan kedinasan. Lembaga yang melakukan pengawasan eksternal adalah DPR/DPRD dan BPK.⁴

Pada saat ini yang sering menjadi perdebatan antara ke dua lembaga pengawas ini adalah berkaitan dengan kewenangan antara pengawas intern dan pengawas ekstern dimana kedua lembaga pengawas ini memiliki kewenangan yang sama, dimana keduanya saling memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara/daerah dalam kaitan dengan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah.

Sehingga sering menimbulkan permasalahan/perdebatan mengenai, lembaga mana yang berwenang melakukan audit/pemeriksaan terkait dengan penetapan terjadinya suatu kerugian keuangan negara serta terkait Laporan Hasil Pemeriksaan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN) lembaga mana yang layak dijadikan dasar dalam menentukan kerugian keuangan negara. Apakah APIP sebagai pengawas intern atau BPK yang merupakan pengawas ekstern.

³ . Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996 hlm 16

⁴ . Ikhwan Fahrojih, S.H.,M.H, *Pengawasan Keuangan Negara*, Intrans Publishing, Malang Jatim, 2016, hlm 47

Fakta yang terjadi dilapangan bahwa APIP sering tercatat di Pengadilan Tata Usaha Negara karena Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN) yang dilakukan oleh APIP, beberapa kali digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), salah satunya yaitu putusan PTUN Jakarta Nomor 111/G/PTUN.JKT diperkuat dengan Putusan Pengadilan Tinggi (PT) TUN Jakarta Nomor : 83/B/2015/PT.TUN.JKT). Karena banyak yang berpendapat bahwa APIP tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penghitungan, pemeriksaan dan menetapkan terkait dengan masalah kerugian keuangan negara atau mengenai pertanggungjawaban terhadap pengelolaan keuangan, bahwa BPK yang memiliki kewenangan untuk melakukan penghitungan terkait dengan masalah kerugian keuangan negara.

BPK adalah lembaga negara yang bertanggung jawab untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UUD 1945, kemudian BPK juga berwenang menilai atau menetapkan jumlah kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD dan lembaga/badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.⁵ Kemudian bagaimana dengan APIP apakah berwenang untuk melakukan penetapan serta pemeriksaan terkait dengan masalah penentuan kerugian keuangan negara, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah mengamanatkan APIP dalam melakukan pengawasan melalui audit, ada dua jenis audit yaitu audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu, kemudian Peraturan Pemerintah juga menetapkan bahwa BPKP melakukan pengawasan intern terhadap

⁵. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 1 dan Pasal 10

akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.

Pada Tahun 2016 Mahkamah Agung menanggapi polemik yang terjadi dengan menerbitkan Surat Edaran MA (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016 salah satu yang menjadi poin pentingnya menyatakan, instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah BPK, yang memiliki kewenangan konstitusional. sedangkan instansi lain seperti BPKP, Inspektorat, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara. Namun tidak berwenang menyatakan adanya kerugian keuangan negara.

Terbitnya SEMA pada tahun 2016 bersebrang dengan Putusan Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2012, Bahwa Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 31/PUU-X/2012 yang menyatakan, bahwa KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lainnya, bahkan bisa membuktikan sendiri diluar temuan BPKP dan BPK. Dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi maka jelas bahwa BPKP dan lembaga lain yang melakukan pengawasan dapat melakukan penetapan adanya kerugian keuangan negara.

Praktiknya selama ini penuntut umum seringkali menggunakan hasil perhitungan kerugian keuangan negara dari dua lembaga, untuk membuktikan unsur kerugian keuangan negara dalam kasus korupsi. kedua lembaga yang dimaksud adalah BPK dan BPKP, dengan banyaknya lembaga pengawas yang dibentuk pemerintah menyebabkan adanya tumpang tindih mengenai pembagian kewenangan antara lembaga-lembaga

pengawas dalam melakukan tugas dan fungsinya melakukan pengawasan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara.

Berdasarkan permasalahan diatas mendorong penulis untuk melakukan penelitian dengan judul, "**Hubungan Hasil Pengawasan APIP dan BPK Dalam Rangka Audit Tujuan Tertentu Dalam Akuntabilitas Keuangan Daerah**"

1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup

a. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana pelaksanaan pengawasan yang dilakukan APIP dan BPK dalam rangka audit dengan tujuan tertentu dalam akuntabilitas keuangan daerah?
- 2) Bagaimana Hubungan hasil pengawasan APIP dan BPK dalam rangka audit dengan tujuan tertentu dalam akuntabilitas keuangan daerah ?

b. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian tesis ini yakni berupa kajian yang berkaitan dengan Hubungan Hasil Pengawasan APIP dan BPK Dalam Rangka Audit Dengan Tujuan Tertentu Dalam Akuntabilitas Keuangan Daerah. Hal-hal yang akan diteliti di dalam penelitian ini yakni mengenai, Bagaimana pelaksanaan pengawasan yang dilakukan APIP dan BPK dalam rangka audit dengan tujuan tertentu dalam akuntabilitas keuangan daerah dan Bagaimana hubungan hasil pengawasan APIP dan BPK dalam rangka audit dengan tujuan tertentu dalam akuntabilitas keuangan daerah.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penulis tesis ini mempunyai tujuan dan kegunaan sebagai berikut:

a. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Untuk mengetahui Bagaimana pelaksanaan pengawasan APIP dan BPK dalam rangka audit dengan tujuan tertentu dalam akuntabilitas keuangan daerah.
- 2) Untuk mengetahui Bagaimana hubungan hasil pengawasan APIP dan BPK dalam rangka audit dengan tujuan tertentu dalam akuntabilitas keuangan daerah.

b. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah mencakup kegunaan teoritis dan kegunaan praktis

1) Kegunaan Teoritis

- a) Diharapkan hasil penelitian ini berguna bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum kenegaraan.
- b) Diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran untuk dijadikan arah penelitian lebih lanjut pada masa yang akan datang.
- c) Sebagai bahan referensi bagi yang berminat untuk memperdalam mengenai masalah pengawasan dalam kaitannya pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah, khususnya pada kantor Inspektorat Wilaya Provinsi Lampung, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, dan Badan Pengawas Keuangan (BPK).

2) Kegunaan Praktis

- a) Bagi Pengawasan Intern dan Ekstern dalam hal ini APIP dengan BPK dapat bekerjasama, saling memberi masukan dan selalu saling berkomunikasi dalam melakukan pengawasan dalam kaitan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah.
- b) Bagi peneliti dapat menambah pengetahuan mengenai pengawasan yang dilakukan oleh APIP dengan BPK dalam kaitannya pertanggungjawaban pengelolaan Keuangan Daerah.

1.4 Kerangka Teoritis, Konseptual dan Kerangka Pikir

a. Kerangka Teoritis

1) Teori Pengawasan

Pengawasan secara umum diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengendalikan evaluasi terhadap suatu pekerjaan, baik yang sedang dijalankan ataupun sudah diselesaikan, apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Dengan demikian jika terjadi kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan yang tidak sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai maka segera diambil langkah-langkah yang dapat meluruskan kegiatan berikutnya sehingga terarah pelaksanaannya.

Pengawasan merupakan proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu juga untuk lebih menjamin bahwa semua tindakan operasional yang diambil dalam organisasi benar-benar sesuai dengan rencana yang

telah ditentukan sebelumnya.⁶ Sehingga semua program atau rencana yang ditetapkan dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

Pengawasan dapat dibagi menjadi empat macam yaitu:

- a) Pengawasan dari dalam (*internal control*)
- b) Pengawasan dari luar (*external control*)
- c) Pengawasan preventif
- d) Pengawasan represif⁷

Pengawasan merupakan suatu koreksi terhadap apa yang direncanakan baik itu seluruh kegiatan pada unit organisasi pada semua tingkat maupun hanya berlaku pada satu unit tertentu dari pada rangkaian keseluruhan. Pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan. Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap rencana yang telah ditentukan sejak awal.⁸

G.R Terry mengemukakan tentang pengawasan sebagai berikut:

“ pengendalian dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai, pelaksanaan dan bila perlu

⁶ . S.P. Hasibuan Malayu, *Organisasi dan manajemen*, Rajawali Press, Jakarta, 2002, hlm 64

⁷ . Suwarno Handyaningrat, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan*, haji masagung, Jakarta, 1996, hlm 143

⁸ . Sondang Siagian, *Fungsi-fungsi Manajerial*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm 27

melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar”.⁹

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa pengawasan adalah penilaian dan koreksi atas pelaksanaan kerja yang dilakukan oleh bawahan dengan maksud untuk mendapat keyakinan atau menjamin tujuan organisasi dan rencana-rencana yang digunakan berjalan dengan baik. Pengawasan pada hakekatnya merupakan fungsi yang melekat pada suatu lembaga baik pemerintah atau swasta yang berwenang melakukan pengawasan terhadap suatu kegiatan atau kinerja kerja. Sehingga Pengawasan ialah segala tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar pelaksanaan suatu aktivitas tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan.¹⁰

2) Teori Kewenangan

Literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitusaja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang.¹¹

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan

⁹ . Malayu S.P. Hasibuan, *Organisasi dan Motivasi*, cetakan pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hlm 223

¹⁰ . Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm 33

¹¹ . Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1998, hlm 35-36

membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹²

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik.¹³ Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban¹⁴

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.¹⁵

Pengertian kewenangan menurut Marbun, dalam hal ini Marbun membedakan pengertian antara kewenangan dan wewenang yaitu:

“Kewenangan (authority, gezag) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu

¹² . Kamal Hidjaz, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, hlm 35.

¹³ . Ridwan H.R. *hukum administrasi negara*, PT Raja Grafindo Persada, jakarta, 2003 hlm 71

¹⁴ . Nurmayani S.H.,M.H , *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung Bandarlampung, 2009 , hlm26

¹⁵ . *op cit*, Ridwan HR. hlm 99

secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.”¹⁶

Kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik. Prinsip moral akan menentukan siapa yang berhak untuk memerintah, serta untuk mengatur cara dan prosedur melaksanakan wewenang. Sebuah negara selalu mempunyai tujuan yaitu mencapai kesejahteraan masyarakat dan kegiatan untuk mencapai kegiatan itu disebut tugas. Dengan demikian hak moral yang tersedia untuk melakukan kegiatan dalam rangka mencapai tujuan negara disebut kewenangan.

Menurut Hasibuan wewenang adalah kekuasaan yang sah dan legal yang dimiliki seseorang untuk memerintah orang lain, berbuat atau tidak berbuat atau tidak berbuat sesuatu, kekuasaan merupakan dasar hukum yang sah dan legal untuk dapat mengerjakan sesuatu pekerjaan.¹⁷

Sutarto berpendapat mengenai wewenang adalah hak seseorang untuk mengabil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik. Berdasarkan definisi diatas dapat dinyatakan bahwa wewenang merupakan

¹⁶ . Marbun dalam Kamal Hidjaz. *Ibid.* Hlm 35

¹⁷ . S.P. Hasibuan Malayu, *Manajemen Sumber daya Manusia*, Catatan Kesembilan, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm 64

kemampuan untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas-tugas yang berhubungan dengan pencapaian tujuan dapat dilaksanakan dengan baik.¹⁸

Ferrazi mendefinisikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan, pengurusan, dan pengawasan atau urusan tertentu. Unsur kewenangan meliputi:

- a) Pengaruh : Bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
- b) Dasar Hukum : Bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.
- c) Konformitas Hukum: mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sifat kewenangan :

- a) Kewenangan terikat yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan.
- b) Kewenangan fakultatif yaitu terjadi dalam hal badan tata usaha negara tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan.
- c) Kewenangan bebas, yaitu apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan tata usaha negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan. Kewenangan tersebut oleh hadjon dibagi menjadi 2 (dua)

¹⁸ . Sutarto, Dasar-dasar Organisasi, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm 141.

yakni, kewenangan untuk memutus secara mandiri dan kebebasan penilaian terhadap tersamar.¹⁹

b. Konseptual

Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian.²⁰ berdasarkan definisi tersebut, maka batasan pengertian dari istilah yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

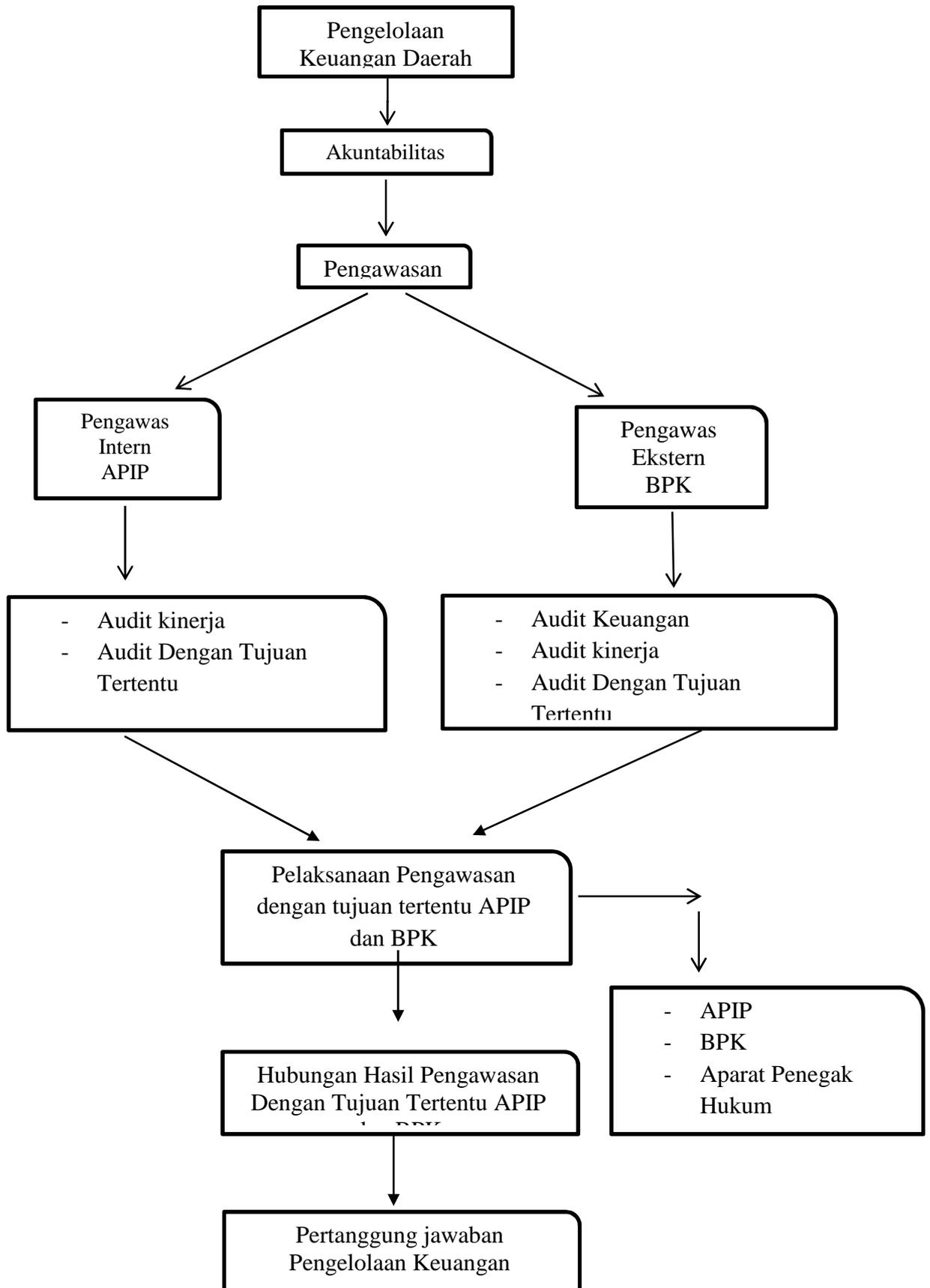
- a. Pengawasan adalah Pengawasan merupakan proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Pengawasan dapat dilakukan oleh pengawas intern (APIP) dan pengawas Ektern (BPK)
- b. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Didalam pengelolaan keuangan harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- c. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁹ . Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm 93

²⁰ . Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1986, hlm 103

- d. Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi yang saling mengawasi.

c. **Kerangka Pikir**



1.5 Metode Penelitian

a. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara yuridis normatif dan yuridis empiris. Dimana pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan melalui studi kepustakaan dengan cara membaca, mengutip dan menganalisis teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian. Pendekatan empiris merupakan upaya untuk memperoleh kejelasan dan pemahaman dari permasalahan berdasarkan realita yang ada atau studi khusus, dilakukan melalui melihat langsung lapangan dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait didalam penelitian ini.²¹

b. Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder, yaitu

1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung berupa keterangan-keterangan dan pendapat dari para responden dan kenyataan-kenyataan yang ada di lokasi penelitian melalui wawancara dan observasi. Wawancara akan dilakukan pada kantor inspektorat wilayah Provinsi Lampung, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pengawas Keuangan (BPK).

²¹ . Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 14

2) **Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a). Bahan hukum primer, yaitu:

- 1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,
- 2) Undang-undang No 17 tahun 2003 tentang Keuanga Negara,
- 3) Undang-Undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,
- 4) Undang-Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemerinksan Pengelolaan dan Tangungjawab Keuangan Negara,
- 5) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- 6) peraturan pemerintahan No.20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah,
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaran Pemerintahan Daerah,
- 8) Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah,
- 9) Peraturan Presiden No 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan,
- 10) Keputusan Presiden No. 74 Tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah

- 11) Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja lembaga pemerintah Non departemen
 - 12) Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2011 tentang Percepatan peningkatan kualitas akuntabilitas keuangan negara
 - 13) keputusan Menteri No. 41 Tahun 2001 tentang pengawasan represif kebijakan daerah
 - 14) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,
 - 15) Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung,
 - 16) Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung,
 - 17) Peraturan Gubernur Lampung Nomor 33 Tahun 2010 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung.
- b). bahan hukum sekunder, meliputi:Peraturan perundang-undangan dan buku-buku yang berhubungan dengan hubungan hasil pengawasan APIP dan BPK dalam rangka audit dengan tujuan tertentu dalam akuntabilitas keuangan daerah.

- c). bahan hukum tarsier yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia, Literatur-literatur dan hasil penelitian, dan Media Massa, pendapat sarjana dan ahli hukum, surat kabar, *website*, buku, dan hasil karya ilmiah para Magister Hukum.

c. Prosedur Pengumpulan dan Pengelolaan Data

1) Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan studi lapangan:

a). Studi Pustaka

Metode ini dilakukan dengan cara melakukan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah, mencatat, dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti.

b). Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer dengan menggunakan teknik wawancara langsung dengan responden yang telah direncanakan sebelumnya. Wawancara dilaksanakan secara langsung dan terbuka dengan mengadakan tanya jawab untuk mendapatkan keterangan atau jawaban yang bebas sehingga data yang diperoleh sesuai dengan yang diharapkan.

2) Pengelolaan Data

Data yang terkumpul kemudian diproses melalui pengolahan dan pengkajian data. Data tersebut diolah melalui proses :

- a). Editing, yaitu memeriksa data yang didapatkan untuk mengetahui apakah data yang didapat itu relevan dan sesuai dengan bahasan. Apabila terdapat data yang salah maka akan dilakukan perbaikan.
- b). Klasifikasi data, yaitu data yang telah selesai diseleksi kemudian diklasifikasi sesuai dengan jenisnya dan berhubungan dengan masalah penelitian.
- c). Sistemasi data, yaitu menempatkan data pada masing-masing bidang pembahasan yang dilakukan secara sistematis.

d. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian kepustakaan maupun dari penelitian lapangan selanjutnya dikumpulkan, diseleksi, diklarifikasi dan diidentifikasi untuk kemudian dianalisis secara kuantitatif yaitu sesuai dengan metoda analisis data yang dilakukan dengan cara mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga memperoleh jawaban atas permasalahan yang diajukan. Kemudian hasilnya disajikan secara deskriptif , yaitu dengan menguraikan keadaan maupun fakta yang terjadi.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam penulisan tesis ini, maka secara keseluruhan sistematika penulisannya disusun sebagai berikut:

I. PENDAHULUAN

Bab ini membuat hal-hal yang melatarbelakangi tulisan tesis ini. Dari uraian latar belakang tersebut kemudian di tarik pokok-pokok permasalahan serta membatasi ruang lingkup penelitian. Selain itu bab ini memuat juga tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual dan alur pikir serta metode penelitian dan yang terakhir memuat tentang sistematika penulisan tesis sehingga dapat memberikan gambaran umum apa yang akan penulis bahas dalam tesis ini.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini merupakan pengantar pemahaman kepada pokok-pokok bahasan. Dalam hal ini akan diterangkan tentang pengertian pengawasan, peraturan perundang-undangan dibidang otonomi daerah, keuangan daerah, akuntabilitas serta APIP dan BPK.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan analisis dari penelitian untuk menjawab permasalahan dengan menggunakan data yang diperoleh, baik berupa data primer maupun data sekunder yang meliputi: bagaimana pelaksanaan pengawasan APIP dan BPK dalam rangka audit tujuan tertentu dalam akuntabilitas keuangan daerah dan Bagaimana hubungan hasil pengawasan APIP dan BPK dalam audit tujuan tertentu dalam akuntabilitas keuangan daerah.

IV. PENUTUP

Pada bab ini akan di muat kesimpulan yang diambil penulis dalam penelitian tesis ini, serta dilanjutkan dengan saran yang berkaitan dengan permasalahan diatas.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Otonomi Daerah

2.1.1. Pengertian Otonomi Daerah

Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan bawhasanya otonomi adalah pemerintahan sendiri. istilah otonomi atau *autonomy* secara etimologis berasal dari bahasa Yunani yaitu "autos" yang berarti sendiri dan "nomous" yang berarti hukum atau peraturan. Secara luas otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²²

Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan *regeling*, juga mengandung arti pemerintahan bestuur. Otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa adanya campur tangan dan intervensi pihak lain.²³

Otonomi diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, otonomi merupakan suatu perangkat dalam negara kesatuan yang memiliki kewenangan yang

²². Nomensen Sinamo, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Pustaka Mandiri, Tangerang, 2010, hlm 1

²³. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, cetakan ketiga, Pustaka Sinar Harapan, 2001, hlm 31

meliputi kekuasaan, hak, atau kewajiban yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya, sehingga daerah otonomi bebas untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan dan juga kepentingan daerahnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁴

Tujuan dari otonomi adalah menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang , meningkatkan pelayanan kepada masyarakat , menumbuh kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan daerah. Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi "daerah" dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu ditingkat lokal. walaupun implementasi otonomi daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan daerah, maka kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis.²⁵

Konsep Otonomi Daerah pada hakekatnya mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif menurut prakarsa kepentingan daerah sendiri, sehingga dalam konteks ini maka kebebasan dalam pengambilan keputusan dengan prakarsa sendiri suatu yang memang dipertulan atau dibutuhkan oleh masyarakat yang ada di daerah, oleh karena itu kemandirian suatu daerah merupakan suatu hal yang penting. tidak boleh ada intervensi dari pemerintah

²⁴ . HAW, Widjaja, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, setakan Kedua, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 76

²⁵ . Juanda, Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah, hlm 76

pusat, bukan malah adanya suatu ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.²⁶

Telah dijelaskan bahwa sebagai konsekuensi atau sesuai amanat dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Pemerintah Daerah Berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan. Pembagian Otonomi atau kekuasaan kepada daerah di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam wadah sistem NKRI.²⁷ Pencapaian perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan Otonomi Daerah dalam kesatuan dan sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan juga prinsip Otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menjalakna urusan pemerintahan harus dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang telah diatur, Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, dimana dimaksudkan untuk

²⁶ . Djohan Djohermansyah, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm 7

²⁷ . Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Prilaku Kapala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm 15

lebih memberdayakan daerah termaksud meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional, sehingga orientasi dari otonomi daerah harus pada peningkatan kesejahteraan rakyat masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang berasal dari masyarakat.

2.1.2. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Otonomi Daerah agar dapat berjalan dengan baik, ada beberapa faktor yang mempengaruhi, yaitu, manusia pelaksananya harus baik, dalam arti bahwa Sumber Daya Manusianya harus berkualitas, keuangan harus cukup dan baik, peralatannya harus memadai, organisasi dan manajemennya harus baik. Faktor yang pertama haruslah dalam pengertian moral maupun kapasitasnya, faktor ini menyangkut unsur pemerintah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, faktor kedua adalah faktor keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintah daerah, faktor ketiga merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya berbagai aktifitas pemerintahan daerah peralatan yang ada harus cukup dan memiliki kualitas peralatan yang baik, faktor keempat dengan kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat terselenggara dengan baik, efektif, dan efisien.²⁸

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokratis, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah serta didasarkan pada Otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab.²⁹

²⁸ . *Ibid*, hlm 60-63

²⁹ . Komarudin Hidayat dan Azyumardi, Pendidikan Kewarganegaraan, cetakan ketiga, Jakarta, 2008, hlm 154

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut.

- a. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
- b. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/ atau desa dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/ kota dan/ atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Asas desentralisasi ini dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagian hak, dengan objek hak tertentu. Pemilik hak pemerintahan adalah di daerah, dengan objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka NKRI. Pemberian hak ini, senantiasa harus dipertanggungjawabkan kepada si pemilik hak dalam hal ini presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan DPRD sebagai kekuatan representative rakyat di daerah.

Asas dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada di tangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah sesuai arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Asas tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi

yang memberikan penugasan, dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan.

Agar otonomi daerah itu dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman, seperti dalam penelitian, supervise,, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu, pemerintah wajib memberikan fasilitas-fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi hal berikut.

1. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat peraturan daerah (perda) dan peraturan kepala daerah yang meliputi perda provinsi kabupaten/kota. Peraturan kepala daerah meliputi peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota.
2. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
3. Perencanaan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pemerintahan daerah dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan maka pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan suatu pijakan utama dalam penetapan strategi kebijakan dalam pembangunan daerah. Hakikat makna kesejahteraan adalah menyangkut hajat hidup orang banyak yang meliputi beberapa dimensi. Di bidang

politik, diarahkan kepada sistem pembinaan politik yang dinamis, demokratis, lebih khusus adalah pembinaan kehidupan politik rakyat sehingga dapat ikut berperan serta dalam setiap proses pembangunan di daerah. Dibidang ekonomi, diarahkan untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya dalam kegiatan perekonomian dan perdagangan, serta jasa dengan menghindari prakti monopoli, kolusi, dan nepotisme.

Bidang social, pendidikan, kesehatan, diarahkan kepada peningkatan kualitas kehidupan social, peningkatan kualitas pendidikan, kualitas kesehatan masyarakat sehingga dapat meningkatkan angka pertumbuhan penduduk yang berkualitas baik dari aspek lahiriah maupun batiniah.

Bidang budaya, diarahkan pada peningkatan kualitas budaya dengan tetap melestarikan budaya leluhur bangsa berdimensi nasional maupun internasional sehingga dapat mempererat jiwa nasionalisme dalam bingkai NKRI. Di samping itu, dengan pelestarian budaya daerah dapat meningkatkan kegiatan pariwisata daerah yang dapat meningkatkan devisa maupun peningkatan pendapatanm penduduk local. Pada bidang agama, diarahkan kepada peningkatan kualitas kehidupan beragama sehingga dapat menjamin kebebasan kepada para pemeluknya untuk melaksanakan ibadah sesuai dengan keyakinan agamanya masing-masing. Kerukunan kehidupan beragama senantiasa dipupuk untuk meningkatkan kesatuan dan persatuan bangsa guna menghindari adanya konflik social, maupun konflik antarpenganut agama.

Selanjutnya pada bidang hukum dan keamanan darahkan untuk meningkatkan kualitas ketaatan dan kepatuhan kepada hukum dan ketertiban, serta dapat menciptakan rasa aman guna menunjang kesejahteraan umum.

Bidang pelayanan umum pemerintahan meliputi pemberian perizinan, rekomendasi, surat keterangan yang dapat menunjang kegiatan usaha masyarakat local dengan berpegang kepada prinsip pemberian pelayanan prima. Adapun peningkatan daya saing daerah sesuai dengan tujuan otonomi daerah itu sendiri. Hakikat penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kemampuan ekonomi lokal yang berbasis daya saing. Segala peraturan perundang-undangan yang sangat birokratis dan memberikan implikasi biaya tinggi (*high cost*) perlu dipangkas, khususnya pemberlakuan peraturan-peraturan daerah yang tidak sinkron dengan kebijakan peningkatan daya saing.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan, maka pemerintah daerah memiliki hubungan dengan pemerintah dan pemerintah daerah lainnya, yang meliputi wewenang keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

2.2 Konsep Pengelolaan Keuangan Negara

2.2.1. Pengertian Keuangan Negara

Pengertian keuangan negara menurut M. Ichwan, rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya 1 (satu) tahun mendatang.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja mengatakan keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, keuangan negara perjan, perun, PN-PN dan sebagainya,

sedangkan definis keuangan negara dalam arti sempit, hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya. Keuangan yang meliputi APBN, APBD dan BUMN serta BUMD, tidaklah tepat apabila menggunakan istilah keuangan negara yang lebih tepat adalah menggunakan istilah keuangan publik.³⁰

Pengertian keuangan negara menurut Goodhart yaitu, Keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melakukan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut”

Pengertian keuangan negara menurut Glenn. A. Welsch, Budget adalah suatu bentuk *statement* dari rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk atau *blue print* di dalam periode itu.”³¹

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 disebutkan bahwa:

“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 berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”

Undang-undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan.

³⁰ . Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 10

³¹ . Dr. W. Riawan Tjandra, S.H.,Mhum, *Hukum keuangan negara*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2013, hal 2

- a. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan 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 berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- b. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh subjek yang menguasai/memiliki objek,
- c. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek. Dari sisi tujuan keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.
- d. Dilihat dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.³²

Hukum keuangan negara merupakan sekumpulan kaidah hukum tertulis yang mengatur hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang yang dikuasai oleh negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Pengertian barang yang dikuasai oleh negara dapat berupa barang berwujud dan barang tidak berwujud.³³

Menurut penulis keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, maupun dapat di nilai dengan barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut yang kemudian dapat digunakan untuk belanja negara. Keuangan Negara dapat diartikan juga sebagai suatu bentuk kekayaan pemerintah yang diperoleh dari penerimaan, hutang, pinjaman, pemerintah atau bisa berupa pengeluaran pemerintah

³² . Prof.Dr. Arifin soeriaatmadja, S.H., *Kompendium Hukum Bidang Keuangan Negara (sumber-sumber keuangan negara)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2012, halm 9

³³ . Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 2

2.2.2. Landasan Hukum Keuangan Negara

Hukum keuangan negara diatur dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang dituangkan dalam Pasal 23 UUD 1945. Ketentuan dalam UUD 1945 merupakan sumber hukum keuangan negara yang diatribusikan atau diatur kembali melalui Undang-Undang untuk mengatur substansi yang terkait dengan keuangan negara dalam bentuk Undang-Undang. Adapun Undang-Undang yang terkait dengan keuangan negara adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara,
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,
- c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia,
- d. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara,
- e. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Perikshaan Keuangan ,
- f. Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah yang ditetapkan setiap tahun, kecuali ditolak Dewan Perwakilan Rakyat/DPRD maka Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah yang lalu tetap digunakan.

2.2.3. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Adapun ruang lingkup dari keuangan negara, berdasarkan Pasal 2 UUKN yaitu :

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman,
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga,
- c. penerimaan Negara,
- d. pengeluaran negar,
- e. penerimaan daerah,
- f. pengeluaran daerah,
- g. kekayaan Negara atau 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 atau perusahaan daerah,
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum,
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.³⁴

³⁴ . Undang-undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan negara Pasal 2

Ruang lingkup keuangan negara tersebut, dikelompokkan ke dalam tiga bidang pengelolaan yang bertujuan untuk memberikan pengklasifikasi terhadap pengelolaan keuangan negara, adapun pengelompokan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai berikut;

1. Bidang Pengelolaan Pajak
 - a) Pajak Penghasilan
 - b) Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa
 - c) Pajak Penjualan Atas Barang Mewah
 - d) Bea Matrai
2. Bidang Pengelolaan Moneter
 - a) Bea Masuk
 - b) Cukai Gula
 - c) Cukai Tembakau
3. Bidang Pengelolaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan
 - a) Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah,
 - b) Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam,
 - c) Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan,
 - d) Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah,
 - e) Penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang bersasal dari pengenaan denda administrasi,
 - f) Penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah,
 - g) Penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri.

2.2.4. Asas-Asas Keuangan Negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Aturan pokok keuangan negara telah dijabarkan dalam asas-asas, yang meliputi baik asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi

maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara. Penjelasan dari asas-asas tersebut yaitu;

- a. Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapatkan persetujuan dari badan legislatif (DPR).
- b. Asas Universalitas (Kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya pencampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
- c. Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.
- d. Asas Spesialitas mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif,. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan.
- e. Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya
- f. Asas Profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional. Asas profesionalitas pengalokasian anggaran dilakukan secara profesional pada fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
- g. Asas Keterbukaan, dalam pengelolaan keuangan negara mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.
- h. Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada badan pemeriksa keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.³⁵

Asas-asas umum tersebut diperlakukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah. Dengan diaduknya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang keuangan negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan

³⁵ . *Ibid*, hlm 11

untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Landasan filosofis pengelolaan keuangan negara, dalam rangka pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat di nilai dengan uang, sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Atau pun keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.³⁶

2.2.5. Prinsip-Prinsip Keuangan Negara

Prinsip-prinsip keuangan negara yaitu ;

- a) Prinsip Anggaran Berimbang Dinamis, diwujudkan dengan realisasi jumlah pengeluaran negara sama dengan jumlah pendapatan negara, namun tidak berarti statis/dapat disesuaikan dengan pertumbuhan ekonomi.
- b) Prinsip Kemandirian dalam Pembiayaan Pembangunan, anggaran disusun diutamakan melalui sumber pembiayaan dalam negeri, contoh : pajak, sektor migas, dll.
- c) Prinsip Pinjaman dan Hibah Luar Negeri sebagai pelengkap, Orba menggunakan pinjaman (utang) dan hibah dalam APBN, mengakibatkan krisis & gejolak keuangan, maka anggaran harus memperkecil bantuan LN dgn cara efisiensi pengeluaran rutin dan peningkatan penerimaan dalam negeri.
- d) Prinsip pelaksanaan anggaran secara hemat, tidak mewah, efektif, mengutamakan produksi dalam negeri, didasari atas hak dan bukti-bukti yang sah (contoh:nota/kuitansi), serta dilakukan menurut ketentuan yang berlaku.
- e) Prinsip badasarkan Skala Prioritas, yaitu untuk hal-halsebagai berikut :

³⁶ . Adrian Sutedi, Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah, Sinar Grafika, jakarta. 2009, hlm 74

- 1) Sifatnya sangat mendesak dan harus dilaksanakan pemerintah
- 2) Berdampak luas untuk menciptakan lapangan Kerja
- 3) Memberi manfaat yang cepat terhadap kesejahteraan masyarakat
- 4) Bertujuan untuk penanggulangan bencana alam dan kerusuhan sosial serta upaya *recovery*,
- 5) Berproduktivitas tinggi dalam rangka peningkatan penerimaan negara dan pelayanan kepada masyarakat.

2.3 Konsep Kewenangan

2.3.1 Pengertian Kewenangan

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.³⁷

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik.³⁸ Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban³⁹

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan

³⁷ . Kamal Hidjaz, 2010, Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Pustaka Refleksi, Makasar, hlm 35.

³⁸ . Ridwan H.R. hukum administrasi negara, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003 hlm 71

³⁹ . Nurmayani S.H.,M.H , Hukum Administrasi Daerah, Universitas Lampung Bandar Lampung, 2009 , hlm26

juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.⁴⁰

Pengertian kewenangan menurut Marbun, dalam hal ini Marbun membedakan pengertian antara kewenangan dan wewenang yaitu:

“Kewenangan (*authority*, *gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence*, *bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja.”

Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.⁴¹

Kewenangan atau *Authority* dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Dalam Black’s Law Dictionary *authorithy* 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* atau (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).”⁴²

Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga

⁴⁰ . *op cit*, Ridwan HR. hlm 99

⁴¹ . Marbun dalam Kamal Hidjaz. *Ibid*. Hlm 35

⁴² . Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2010, hlm 65

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁴³

Perihal kewenangan tidak terlepas dari hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara karena kedua jenis hukum itulah yang mengatur tentang kewenangan. Hukum Tata Negara berkaitan dengan susunan negara atau organ dari negara (*staats, inrichtingrecht, organisatierecht*) dan posisi hukum dari warga negara berkaitan dengan hak-hak dasar (*grondrechten*). Dalam organ atas susunan negara diatur mengenai :

1. Bentuk negara
2. Bentuk Pemerintahan
3. Pembagian kekuasaan dalam Negara.

Pembagian kekuasaan dalam negara terdiri atas pembagian horisontal yang meliputi: kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, dan vertikal terdiri atas pemerintah pusat dan daerah. Pembagian kekuasaan dalam negara secara horisontal dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan dalam negara dan saling melakukan kontrol. Adapun pembagian tugas secara vertikal maupun horisontal, sekaligus dengan pemberian kewenangan badan-badan tersebut, yang ditegaskan dalam konstitusi.⁴⁴

Badan hukum publik yang berupa negara, pemerintah, departemen, pemerintah daerah, institusi dapat menjalankan tugas mereka memerlukan kewenangan. Pemberian kewenangan terhadap badan hukum publik tersebut dapat dilihat pada konstitusi masing-masing negara.⁴⁵

⁴³ *Op cit*, hlm 99

⁴⁴ . Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Ibid, hlm 68*

⁴⁵ . *ibid*

Berdasarkan definisi serta pemaparan mengenai kewenangan menurut para ahli diatas, penulis berpendapat bahwa kewenangan merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang beritindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hukum administrasi hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, dan juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.

2.3.2 Sumber Kewenangan

Dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaran disetiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui 3 sumber yaitu, atribusi, delegasi, dan mandat.

Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (besluit) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu, yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁴⁶

Menurut Indroharto bahwa:

⁴⁶. Nur Basuki minarno, 2010, Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hal 70.

“Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru”.

Pada konsep delegasi menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan yang lain. Dalam delegasi, tidak ada penciptaan wewenang dari pejabat yang satu kepada yang lainnya, atau dari badan administrasi yang satu pada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang disebut *delegans*, sedangkan pihak yang menerima wewenang tersebut disebut *delegataris*. Setelah delegans menyerahkan wewenang kepada delegataris, maka tanggung jawab intern dan tanggung jawab intern dan tanggung jawab ekstern pelaksanaan wewenang sepenuhnya berada pada delegataris tersebut.

Dalam pemberian/pelimpahan wewenang ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu;

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarkhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.⁴⁷

⁴⁷ . *ibid*, hal 71

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain) kepada organ yang berada dibawahnya.

Menurut pendapat **Brouwer J.G** dan **Schilder**, mengemukakan bahwa ada perbedaan yang mendasar lain antara kewenangan atribusi dan delegasi, yaitu:

“Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.”

Adapun perolehan wewenang secara mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan, dengan maksud untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat.⁴⁸

Jadi dalam hal pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat (mandataris) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans). Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat (mandans) menunjuk pejabat lain (mandataris) untuk bertindak atas nama mandans (Pemberi mandat).

2.4 Pengawasan Keuangan Daerah

2.4.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu aktivitas penting dalam mengefektifkan pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah, khususnya dalam melakukan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Kendati pengawasan keuangan daerah sebagian besar terkait dengan pelaksanaan anggaran daerah (APBD) namun pengawasan keuangan daerah sesungguhnya merupakan bagian integral dari pengelolaan keuangan daerah secara

⁴⁸ . *ibid*, hal 75.

keseluruhan. Oleh karena itu jika dikaitkan dengan siklus anggaran, maka pengawasan keuangan daerah sebenarnya sudah harus dimulai sejak tahap penyusunan anggaran dan berakhir pada tahap pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran.

Secara umum yang dimaksud dengan pengawasan adalah seperangkat kegiatan atau tindakan untuk menjamin agar penyelenggaraan suatu kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang telah ditetapkan. Bertolak dari pengertian di atas maka pengawasan pada dasarnya merupakan usaha untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan tidak menyimpang dari rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.

Adanya berbagai jenis kegiatan pembangunan dilingkungan pemerintahan, memerlukan suatu penanganan yang lebih serius agar tidak terjadi pemborosan dan penyelewengan yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan pada Negara/Daerah. Menghindari hal tersebut maka diperlukan suatu sistem pengawasan yang tepat, ini bertujuan untuk menjaga kemungkinan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik.

Pengawasan secara umum diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengendalikan evaluasi terhadap pekerjaan yang sudah diselesaikan apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Dengan demikian jika terjadi kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan yang tidak sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai maka segera diambil langkah-langkah yang dapat meluruskan kegiatan berikutnya sehingga terarah pelaksanaannya.

Pengawasan pada hakekatnya merupakan fungsi yang melekat pada suatu lembaga baik pemerintah atau swasta yang berwenang melakukan pengawasan terhadap suatu kegiatan atau kinerja kerja.

Dasar hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan pengawasan adalah mengacu pada Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yang sekarang berubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang diperkuat oleh peraturan pemerintahan No.20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Keputusan Presiden No. 74 Tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan keputusan Menteri No. 41 Tahun 2001 tentang pengawasan represif kebijakan daerah, Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Organisasi dan tatakerja Inspektorat, Badan Perencana Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung,

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, istilah pengawasan dikenal didalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi sebagai salah satu unsur dalam kegiatan

pengelolaan.⁴⁹ Pengawasan adalah segala tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar pelaksanaan suatu aktivitas tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan.⁵⁰

Definisi pengawasan menurut pendapat Victor M. Situmorang adalah

“Setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Kemudian, dinyatakan bahwa pengawasan, merupakan suatu proses dengan mana prestasi pekerjaan dipantau. Tindakan perbaikan diambil manakala prestasi tidak seperti yang direncanakan”.⁵¹

Iman dan Siswandi mengemukakan bahwa pengawasan adalah sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.⁵²

Pendapat Paulus Effendi Lotulung tentang pengawasan adalah

“pengawasan (controle) terhadap pemerintah adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan, sebagai usaha represif”.⁵³

Menurut pendapat Sondang P.Siagaan mengemukakan bahwa;

“Pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya yang dalam hal ini berujud suatu rencana/plan.”⁵⁴

⁴⁹ . Arifin P, Soeria Admadja, *op. Cit*, hlm 240-241

⁵⁰ . Ni'matul Huda, Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm 33

⁵¹ . Victor M. Situmorang dalam Rahardjo Adisasmita, *op. Cit*, hlm 127

⁵² Handoko, T Hani, manajemen edisi kedua, balai penerbit Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1984, hlm 345

⁵³ . Paulus Effendi Lotulung, dalam Ni'matul Huda, *op. Cit*, hlm 34

⁵⁴ . ondang P. Siagaan, dalam Rahardjo Adisasmita, *ibid*

Lebih lanjut menurut Rahardjo Adisasmita yang menyatakan suatu pengawasan dapat dinilai efektif apabila mempunyai karakteristik yaitu;

1. Pengawasan mudah dipahami,
2. Pengawasan memberikan informasi yang akurat dan tepat waktu,
3. Pengawasan bersifat ekonomis,
4. Pengawasan diterima oleh pekerja/pegawai dan pimpinan.⁵⁵

Berdasarkan definisi serta penjelasan mengenai pengawasan di atas, penulis berpendapat bahwa pengawasan adalah proses mengamati, membandingkan tugas pekerja yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan dalam suatu rencana yang sistematis dengan tindakan kooperatif serta korektif guna menghindari penyimpangan demi tujuan tertentu, serta pengawasan sebagai suatu tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar rencana yang telah ditetapkan berjalan sesuai dengan rencana. Pengawasan merupakan bentuk dari pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak yang dibawahnya.

2.4.2 Maksud dan Tujuan Pengawasan

Dari uraian di atas dapat jelaslah bahwa pengawasan tidak dimaksudkan untuk mencari-cari kesalahan, seperti anggapan kebanyakan orang selama ini. Justru sebaliknya pengawasan dapat membantu seseorang dalam proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, karena pada dasarnya pengawasan adalah kegiatan penilaian terhadap suatu kegiatan, dengan tujuan agar pelaksanaan kegiatan tersebut tidak menyimpang dari tujuan dan rencana yang telah digariskan.

⁵⁵ . Rahardjo Adisasmita, *op cit*, hlm 128

Sebagaimana telah disinggung pada awal bab ini, bahwa salah satu aspek pengawaan adalah pemeriksaan. Tujuan dari kegiatan pemeriksaan ini adalah untuk menilai apakah pelaksanaan kegiatan yang sesungguhnya telah sesuai dengan yang seharusnya. Dengan demikian penekanannya lebih pada upaya untuk menemukan penyimpangan atau hambatan yang terjadi dalam proses pelaksanaan kegiatan tersebut.

Merujuk pada pandangan tersebut, tujuan pengawasan pada dasarnya adalah untuk mengamati apa yang sebenarnya terjadi serta membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi. Bila ternyata kemudian ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan atau hambatan itu segera dapat diidentifikasi, agar segera dapat diambil tindakan korektif. Melalui tindakan korektif inilah, maka pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan diharapkan masih dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

Bila tujuan pengawaan sebagaimana diuraikan di atas diterapkan terhadap pengawasan keuangan daerah, maka tujuan pengawasan keuangan daerah adalah:

- a. Untuk menjamin agar Anggaran (APBD) yang telah disusun benar benar dapat dijalankan;
- b. Untuk menjamin agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pengeluaran daerah sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan;
- c. Untuk menjamin agar pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.

Bila dirinci lebih jauh, maka tujuan pengawasan keuangan daerah sebagaimana dijelaskan di atas dapat dijabarkan lagi, yakni pengawasan keuangan daerah berdasarkan obyek pengawasannya yaitu pengawasan terhadap berbagai jenis

pengeluaran daerah, dan pengawasan terhadap berbagai jenis penerimaan daerah. Perbedaan pokok antara pengawasan penerimaan dan pengawasan pengeluaran terletak pada segi kompleksitas dan keketatannya. Dilihat dari kedua segi tersebut, pengawasan terhadap pengeluaran daerah jauh lebih kompleks dan ketat dibandingkan dengan pengawasan penerimaan daerah. Selanjutnya bila tujuan pengawasan penerimaan daerah lebih fokus pada segi pengumpulannya, maka tujuan pengawasan pengeluaran daerah meliputi baik segi penyusunan anggarannya, penyalurannya, maupun segi pertanggungjawabannya. Sementara dari segi keketatannya pengawasan pengeluaran daerah jauh lebih ketat daripada pengawasan penerimaan daerah, hal ini dimaksudkan agar kegiatan pengawasan tidak menghambat proses masuknya penerimaan-penerimaan daerah.

Kemudian bila dilihat dari aspek pemeriksaannya, maka pemeriksaan yang diterapkan terhadap hasil pelaksanaan anggaran (APBD) dapat dibedakan atas tiga bentuk pemeriksaan yaitu :

1. Pemeriksaan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan;
2. Pemeriksaan tingkat efisiensi kegiatan/operasi;
3. Pemeriksaan terhadap tingkat efektivitas pelaksanaan program.

Bila pemeriksaan ketaatan keuangan daerah bertujuan untuk memeriksa kewajaran laporan pertanggungjawaban APBD, pemeriksaan efisiensi operasi bertujuan untuk memeriksa pemanfaatan sumberdaya, maka pemeriksaan fektivitas program bertujuan untuk memeriksa kesesuaian hasil yang dicapai dengan hasil yang diharapkan (Target dengan realissi).

Pengawasan diadakan dengan maksud untuk :

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak,
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbul kesalahan yang baru.
3. Mengetahui apakah penggunaan *budget* yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasaran dan sesuai dengan yang telah direncanakan,
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak,
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planing*,⁵⁶

Dalam instruksi Presiden RI Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, dikemukakan bahwa;

“Pengawasan bertujuan untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan”

Selanjutnya menurut Rahardjo Adisasmita, tujuan pengawasan yaitu;

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan tugas sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah,
2. Melaksanakan koordinasi kegiatan-kegiatan,
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan,
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan,

⁵⁶ . Rahardjo Adisasmita, *op cit*, hlm 131

5. Membina kepercayaan masyarakat kepada kepemimpinan organisasi (pemerintah).⁵⁷

Berdasarkan hal diatas, maka penulis dapat memberika suatu rangkuman singkat, bahwa maksud dan tujuan pengawasan itu untuk mengetahui dan mencegah agar pelaksanaan dari suatu kegiatan telah berjalan sesuai dengan sasaran yang hendak dicapai.

2.4.3 Jenis-Jenis Pengawasan

Jenis-jenis pengawasan keuangan daerah dapat dibekan berdasarkan subjek, objek, dan dari berdasarkan waktu pengawasan yaitu:.

a. Dari Segi Subjek Pengawasan

Ditinjau dari segi subjek atau yang melaksanakan pengawasan, maka fungsi dan kegiatan pengawasn dibedakan menjadi dua (2) jenis, yaitu;

1. Pengawasan intern ialah yang dilakukan oleh suatu badan/lembaga pengawas terhadap organ-organ dalam tubuh dalam suatu organisasi. Sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya bahwa pengawasan intern ini dilakukan oleh inspektorat baik Inspektorat Jendral Departemen yang bersangkutan, Inspektorat Wilayah Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kotaditinjau dari Provinsi dan Kabupaten/Kota masing-masing dan BPKP ditinjau dari sudut pengertian pemerintahan dalam arti luas.
2. Pengawasan Eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh perangkat, pejabat atau lembaga pengawasan diluar suati unit organisasi.⁵⁸

⁵⁷ . *ibid*, hlm 131-132

⁵⁸ . Rahardjo Adisasmita, *ibid*, hlm 132

b. Dari Segi Objek Pengawasan

dari segi pelaksanaannya, objek pengawasan dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis kegiatan pengawasan, yaitu;

1. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan (pimpinan) dalam suatu organisasi terhadap bawahannya secara langsung dalam melaksanakan pekerjaan ditempat berlangsungnya pekerjaan (*on the spot*). Sistem pengawasan langsung yang dilakukan oleh atasan disebut *built of controll*. Dengan demikian, hal ini mencakup pengertian pemeriksaan (*inspection*).
2. Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau pimpinan organisasi tanpa mendatangi objek yang diawasi/diperiksa. Lazimnya, aparat atau pimpinan yang melakukan pengawasan tidak langsung, memeriksa pelaksanaan pekerjaan berdasarkan laporan yang diserahkan kepadanya dengan mempelajari serta menganalisis laporan atau dokumen yang berhubungan dengan objek yang diawasi.

c. Dari Segi Waktu Pengawasan

Mengenai definisi waktu pengawasan adalah berdasarkan saatnya pengawasan dilaksanakan atau pengawasan dilakukan pada suatu waktu tertentu. Berdasarkan segi waktu pelaksanaan pengawasan, pengawasan dibedakan dalam 2 (dua) jenis yaitu;

1. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pekerjaan dilaksanakan, dengan tujuan untuk menghindari berbagai penyelewengan, penyimpangan dan kesalahan yang mungkin dapat terjadi. Dengan kata lain, pengawasan preventif adalah tindakan pencegahan terhadap hal-hal yang tidak dikendaki terjadi dalam suatu pekerjaan.
2. Pengawasan represif, adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan, dengan maksud untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang ditetapkan sebelumnya.⁵⁹

⁵⁹ . *ibid*, hlm 132-134

2.4.4 Tipe dan Ciri Pengawasan

Menurut Sondang P. Siagian, tipe dan ciri pengawasan adalah sebagai berikut;

- a. Pengawasan harus bersifat “*fact finding*” yang artinya bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas dijalankan dalam organisasi,
- b. Pengawasan harus bersifat preventif, yang artinya bahwa proses pengawasan itu dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan dan penyelewengan dari rencana yang telah ditentukan.
- c. Pengawasan diarahkan kepada masa sekarang, yang berarti bahwa pengawasan hanya dapat ditujukan terhadap kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilaksanakan.
- d. Pengawasan hanya sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi, pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
- e. Pelaksanaan pengawasan itu harus mempermudah tercapainya tujuan.
- f. Proses pelaksanaan pengawasan harus efisien, dalam arti jangan sampai terjadi pengawasan yang menghambat usaha peningkatan efisiensi.
- g. Proses pelaksanaan pengawasan harus efisien, dalam arti jangan sampai terjadi pengawasan yang menghambat usaha peningkatan efisiensi.
- h. Pengawasan harus bersifat membimbing agar supaya para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.⁶⁰

Selain jenis-jenis klasifikasi pengawasan yang telah disebutkan diatas, Adapun klasifikasi macam-macam pengawasan yang ditegaskan dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 yang merupakan dasar pelaksanaan pengawasan aparat pengawas fungsional terhadap pelaksanaan pemerintah umum dan pembangunan, dapat dibagi menjadi;

1. Pengawasan melekat
2. Pengawasan fungsional
3. Pengawasan masyarakat
4. Pengawasan legislatif.⁶¹

⁶⁰ . *ibid*, hlm 134

⁶¹ . *ibid*, hal 137-138

Pengawasan melekat (Waskat) adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, baik secara preventif maupun represif agar dalam pelaksanaan tugas bawahan sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Rahardjo Adisasmita,⁶² tujuan dari pengawasan melekat adalah;

“Untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan sehingga pelaksanaan tugas umum pemerintahan dapat dapat dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan-perundang undangan yang berlaku, penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai secara berdayaguna, berhasil guna dan tepat guna. Pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan sesuai rencana dan peranan pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang direncanakan.”

Pengertian pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik internal pemerintah maupun eksternal pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparat pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun dan disampaikan baik secara langsung maupun melalui media. Sedangkan pengawasan legislatif adalah mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga

⁶² . *ibid*, hlm 138

Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Pengawasan yang dilakukan DPR dapat dilakukan baik secara preventif maupun represif.⁶³

Adapun fungsi pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional di mana pengawasan dilakukan oleh lembaga/ badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian. Anggota DPRD tidak dapat memeriksa administrasi keuangan, baik rutin maupun pembangunan, secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari badan pengawasan daerah (bawasda) / inspektorat daerah, Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁶⁴

Dalam pengawasan yang dilakuakn oleh aparat fungsional tersebut, menurut Hari Sabarno, maka setidaknya perluberpegang pada norma pegawasan umum sebagai berikut;

- a. Pengawasan tidak mencari-cari kesalahan, yaitu tidak mengutamakan siapa yang salah, tetapi apabila ditemukan kesalahan, penyimpangan dan hambatan supaya dilaporkan apa yang terjadi (*what*), apa sebab-sebab terjadi (*why*), dan menemukan cara memperbaikinya (*how*).
- b. Pengawasan merupakan proses yang berlanjut, yaitu dilaksanakan secara terus-menerus sehingga dapat memperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan guna meningkatkan kinerja organisasi.
- c. Pengawasan harus menjamin koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan.⁶⁵

⁶³ . *ibid*, hlm 137-140

⁶⁴ . Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm 265

⁶⁵ . Hari Sabarno, *op. Cit*, hlm 51-52

Dengan pemberian otonomi daerah seluas-luasnya akan memberikan kewenangan dan diskresi kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di daerah tersebut. Agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan-penyimpangan maka dibangun suatu sistem pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan pengelolaan keuangan daerah.

2.4.5 Mekanisme Pengawasan

Pada hakekatnya, mekanisme pengawasan keuangan, dapat dibedakan atas dua hal, yaitu pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Biasanya pengawasan intern meliputi pengawasan supervise (*bulit in control*), pengawasan birokrasi serta pengawasan melalui lembaga-lembaga pengawasan intern. Pada pengawasan supervise (pengawasan atasan terhadap bawahan) masing-masing pimpinan setiap unit diwajibkan melakukan pengawasan keuangan negara terhadap para bawahan yang menjadi tanggung jawabnya. Adanya pengawasan yang dilakukan secara bertingkat ini, diharapkan adanya penyimpangan adanya penyimpangan dari kebijakan (ketentuan) yang telah ditetapkan, dapat diketahui sedini mungkin (*carly warning system*). Adapun pengawasan birokrasi yaitu pengawasan melalui sistem dan prosedur administrasi. Indonesia masih menggunakan sistem anggaran garis (*line budgeting system*) atau disebut sistem anggaran tradisional. Sistem ini hanya menitik beratkan pada segi pelaksanaan dan pengawasan anggaran.⁶⁶

⁶⁶ . Ani Sri Rahayu, *op cit*, hlm 332-338.

Selain itu, dikenal juga sistem pengawasan/pemeriksaan berjenjang. Konsepsi pengawasan/pemeriksaan berjenjang merupakan bagian dari reformasi pengawasan/pemeriksaan keuangan Negara yang menghilangkan segala bentuk inefisiensi dan inefektivitas dalam pelaksanaan pengawasan/pemeriksaan keuangan Negara.⁶⁷

Pada dasarnya, kelebihan penerapan mekanisme pengawasan/pemeriksaan berjenjang dan terpadu adalah;

1. Memperkecil *span of control*;
2. Menjadikan pengawasan/pemeriksaan lebih efektif dan efisien
3. Mengurangi tumpang tindih pengawasan/pemeriksaan yang hanya membebani secara rutinitas birokrasi dipelaksanakannya
4. Memperkecil luputnya objek pengawasan/pemeriksaan,
5. Menciptakan sistem *check and recheck* pengawasan/pemeriksaan berdampak kehati-hatian pengawas/pemeriksa pada setiap strata dalam mempersiapkan hasil laporan lebih terjamin;
6. Menciptakan transparansi hasil/laporan pengawasan/pemeriksaan;
7. Meningkatkan *responsibility* dan *accountability* pengawas/pemeriksa;
8. Mempercepat akses informasi adanya penyimpangan pengawas/pemeriksa;
9. Memperkecil peluang KKN;
10. Mendeteksi korupsi lebih dini;
11. Menciptakan pengawasan/pemeriksaan yang lebih terfokus;
12. Sejalan dengan konsep otonomi daerah di mana pengawas/pemeriksa dapat dilakukan oleh aparat daerah, tetapi konsep uji ulang pemeriksaan tetap didelegasikan, apabila terdapat *asymmetric information*;

Siklus dan mekanisme pengawasan/pemeriksaan berjalan secara otomatis tanpa adanya hambatan/distorsi yang disebabkan perebutan lahan pemeriksaan maupun penolakan terhadap pemeriksaan.⁶⁸

⁶⁷ . Arifin P. Soeria Atmadja, *op cit*, hlm 283

⁶⁸ . *ibid*

2.5 Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

2.5.1 Tugas, Fungsi dan Kewenangan BPKP

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 3 Juni 1983. BPKP merupakan peningkatan fungsi pengawasan yang sebelumnya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara, Departemen Keuangan. Keppres tersebut telah dijabat dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 116 Tahun 2000 tanggal 23 November 2000 jo. Keppres Nomor 173 Tahun 2000 tanggal 15 Desember 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata LPND, sebagai Pelaksanaan dari Keppres tersebut telah dilakukan Keputusan Kepala BPKP Nomor Kep-06.00.00-080/K/2001 tanggal 20 Februari 2001 tentang Organisasi dan Taata Kerja BPKP. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan berkedudukan sebagai LPND yang berada dan bertanggungjawab kepada Presiden. BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁹

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan merupakan lembaga pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara yang bertanggung jawab kepada presiden. Badan Pengawas dan Pembangunan tersebut pengawasannya terarah pada akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tersebut.⁷⁰

⁶⁹ . Adrian Sutedi, Hukum Keuangan Negara, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm 159

⁷⁰ . Muhammad Djafar Saidi, Hukum Keuangan Negara, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2013, hlm 75

Dalam melaksanakan tugasnya BPKP, didukung oleh Peraturan Presiden non Undang-Undang yaitu:

1. Keputusan Presiden RI No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen yang telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2005,
2. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah,
3. Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2011 Tanggal 17 Februari 2011 tentang Percepatan Peningkatan Kualitas Akuntabilitas Keuangan Negara.

Dalam Pasal 52 Keppres No. 103 Tahun tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen menyebutkan:

“BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Selanjutnya pada Pasal 53 Keppres Nomor 103 Tahun 2001 dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52, BPKP menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional dibidang pengawasan keuangan dan pembangunan,
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang 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 tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Dalam menjalankan fungsi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 53, BPKP berdasarkan Pasal 54 memiliki kewenangan meliputi:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro dibidangnya,
- b. Perumusan kebijakan dibidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro,
- c. Penetiaan sistem informasi dibidangnya,
- d. Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi dibidangnya,
- e. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan dibidangnya,
- 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,
- g. Meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil pengawasan, baik hasil pengawasan BPKP sendiri maupun hasil pengawasan BPK dan lembaga pengawas lainnya.

2.5.2 Tugas, Fungsi dan Kewenangan BPK

Keuangan negara/daerah merupakan salah satu unsur pokok yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara atau pemerintah daerah dan juga keuangan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara/daerah untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Dalam Pasal 1 ayat (1), Badan Pemeriksa keuangan merupakan lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. BPK sebagai salah satu lembaga pengawas ektern.

Berdasarkan amanat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, diamanatkan dalam menjalankan tugasnya yaitu,

“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. BPK dalam melaksanakan tugasnya dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.”

Selanjutnya dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 bahwa,

“Hasil dari pemeriksaan yang dilakukan BPK berdasarkan Undang-Undang ini, BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.”

Untuk keperluan tindak lanjut dari hasil pengawasan/pemeriksaan BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Kemudian apabila dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK ditemukan unsur pidana, maka BPK melaporkan hal tersebut kepada Instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 9, bahwasanya dalam melaksanakan tugasnya BPK berwenang untuk:

- a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan,
- b. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi 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,
- c. Melakukan pemeriksaan ditempat penyimpanan uang dan barang milik negara di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usah keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, buktik-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara,
- d. Menetapkan jenis dokumen, data , serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK,
- e. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan pemerintah pusat/daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara,
- f. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara,
- g. Menggunakan tenaga ahli dan /atau tenaga pemeriksa diluar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK
- h. Membina jabatan fungsional pemeriksa
- i. Memberi pertimbangan atas standar Akuntansi Pemerintahan dan
- j. Memberi pertimbangan atas rencana sistem pengendalian intern pemerintah pusat/pemerintah daerah sebelum ditetapkan oleh pemerintah pusat/daerah.

Sehingga berdasarkan amanat UU ini bahwasanya BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Dalam melaksanakan tugasnya melakukan pengawasan/pemeriksaan pengelolaan keuangan negara BPK dapat mempertimbangkan informasi dari pemerintah, bank sentral, dan masyarakat. Kemudian BPK juga dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah. Serta BPK dalam menjalankan tugasnya melakukan pengawasa/pemeriksaan secara bebas dan mandiri (independen).

BAB IV PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang sebagaimana telah diuraikan sebelumnya maka dapat dibuat suatu kesimpulan bahwa,

1. Pelaksanaan pemeriksaan/pengawasan dilaksanakan oleh lembaga internal dan eksternal. Lembaga pengawas internal dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah, yang terdiri dari Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Perwakilan Provinsi dan Inspektorat Perwakilan Kabupaten/Kota. Sedangkan pegawai eksternal dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu dilaksanakan sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang sistem Pengawasan Intern Pemerintah dan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Penawas Keuangan dan Pembangunan.

Aparat Pengawas Intern Pemerintah dan Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan tugas fungsi pengawasan dilakukan dengan cara pengawasan secara langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung merupakan

bentuk pengawasan yang dilakukan dengan langsung turun kelapangan, memeriksa secara langsung kondisi dan situasi yang ada dilapangan. Sedangkan pengawasan tidak langsung merupakan suatu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan tidak turun kelapangan memeriksa langsung kelapangan, tetapi pengawasan dengan cara ini hanya mengandalkan atau menganalisis laporan-laporan yang dibuat baik secara tertulis maupun secara lisan. Pelaksanaan pemeriksaan bisa dilakukan pada awal tahun, tengah tahun, dan akhir tahun

Pelaksanaan pemeriksaan dengan tujuan tertentu dapat dilaksanakan apabila ada permintaan dari instansi, kepala pemerintahan, aparat penegak hukum atau adanya laporan dari masyarakat. Standar pemeriksaan yang digunakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

2. Laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan APIP nantinya wajib dilaporkan kepada kepala daerah dan juga BPK, untuk nantinya digunakan sebagai bahan pertimbangan dan juga menambah keyakinan pemeriksa BPK dalam melaksanakan pemeriksaan. Hasil pemeriksaan yang dilakukan yaitu tidak adanya kesalahan, adanya kesalahan administrasi yang tidak menimbulkan kerugian, dan adanya kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian keuangan. Pemeriksaan yang telah dilaksanakan oleh APIP dan BPK wajib ditindak lanjuti oleh pemerintah/instansi. Pemerintah /instansi yang telah diperiksa dapat dilakukan pemeriksaan kembali. Lembaga yang berwenang melakukan pemeriksaan kembali ialah lembaga yang nantinya ditunjuk langsung oleh pemerintah/instansi terkait untuk melakukan pemeriksaan ulang.

4.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan dalam penelitian ini, maka penulis memberikan beberapa saran-saran sebagai berikut:

1. Penulis menyarankan kepada lembaga pengawas harus saling bersinergi, solid dalam melaksanakan pemeriksaan, kemudian komunikasi antar kedua lembaga harus terjalin dengan baik agar mampu berjalan seiringan melakukan pemeriksaan untuk nantinya dapat tercipta suatu pemerintahan yang baik serta akuntabel dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan.
2. Sebaiknya antara APIP dan BPK dalam melaksanakan pemeriksaan melakukan berdasarkan tugas fungsi dan kewenangannya masing-masing agar nantinya antara pengawas intern dan eksternal dapat melakukan pemeriksaan dan pembinaan dengan baik dan tidak ada kecemburuan antar lembaga pengawas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adisasmita, Rahardjo, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011
- Atmadja, Arifin P. Soeria, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- Atmadja, Arifin soeria, *Kompendium Hukum Bidang Keuangan Negara (sumber-sumber keuangan negara)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2012
- Baswier, Revrison, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, edisi ketiga, BPFE, Jakarta, 2000
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1998
- Djohermansyah, Djohan, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007
- Effendi, Taufiq, *Anggenda Strategi Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*, Kementerian PAN, Jakarta, 2007
- Fahrojih, Ikhwan, *Pengawasan Keuangan Negara*, Intrans Publishing, Malang Jatim, 2016
- Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007
- Handyaningrat, Suwarno, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan*, haji masagung, Jakarta, 1996
- Handoko, T Hani, *manajemen edisi kedua*, balai penerbit Universitas Gajah Mada, Yogyakarta
- Hidjaz, Kamal, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar
- Hidayat, Komarudin dan Azyumardi, *Pendidikan Kewarganegaraan*, cetakan ketiga, Jakarta, 2008

- Huda, Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Hetifa Sj, Sumarto, *Inovasi, partisipasi dan good governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung 2003
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah*
- Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Prilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Jakarta, Sinar Grafika, 2009
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan RI, *Akuntabilitas dan Good Governance, modul 1-5, Modul sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, LAN BPKP RI, 2000
- Mamesah, D.J, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995
- Manullang, *Dasar-dasar Manajemen*, edisi revisi, cetakan ketujuh, Penerbit : Ghalia Indonesia, Jakarta
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta, 2002
- Malayu, S.P. Hasibuan, *Manajemen Sumber daya Manusia*, Catatan Kesembilan, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2007
- Malayu, S.P. Hasibuan, *Organisasi dan manajemen*, Rajawali Press, Jakarta, 2002
- Minarno, Nur Basuki, , *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2010
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung Bandar Lampung, 2009
- Rudy, *Hukum Pemerintah Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*, Indepth Publishing, Bandar Lampung, 2012
- Saidi Muhammad Djafar, *Hukum Keuangan Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013
- Saragih, Juli Panglima, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, cetakan ketiga, Pustaka Sinar Harapan, 2001

Syahrudin, *Pengintegrasiaan Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam Perspektif UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*

Siagian, Sondang, *Fungsi-fungsi Manajerial*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2005

Sinamo, Nomensen, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Pustaka Mandiri, Tangerang, 2010

Soleh Chabib dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2010

Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996

Sutarto, *Dasar-dasar Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001

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

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1986

Tjandra, W. Riawan, *Hukum keuangan negara*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, jakarta, 2013

Widjaja, HAW, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, cetakan Kedua, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2012

Peraturan perundang-undangan

UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

UU No 1 Tahun 2004 tentang Prebendaharaan Negara

UU No 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan pengelolaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Negara

UU No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah

PP No 79 Tahun 2005 tentang Pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah

Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah,

Peraturan Presiden No 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan,

Keputusan Presiden No 74 tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah

Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Non Departemen

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

Keputusan Menteri No 41 Tahun 2001 tentang pengawasan Represif kebijakan daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,

Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung,

Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung,

Peraturan Gubernur Lampung Nomor 33 Tahun 2010 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Lampung.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-X/2012

Internet

<http://inspektorat.kulonprogokab.go.id/index.php?pilih=hal&id=19>, Diakses Tanggal 24 Februari 2017 Pukul 10.00

oneclubaplikom.wordpress.com diakses pada tanggal 12 Maret 2017 Pukul 20.30