



**SKRIPSI**

**TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN FUNFSI DAN  
TUGAS BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN  
PEMBANGUNAN**

**OLEH:**

**AGUS MANSUR**

**B111 16 001**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA  
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**HALAMAN JUDUL**

**TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN FUNGSI DAN  
TUGAS BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN  
PEMBANGUNAN**

**OLEH:**

**AGUS MANSUR**

**B11116001**

**SKRIPSI**

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada  
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA  
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

PENGESAHAN SKRIPSI

**TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN FUNGSI DAN  
TUGAS BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN  
PEMBANGUNAN**

Disusun dan diajukan oleh

**AGUS MANSUR  
B11116001**

Telah Dipertahankan Dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk  
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum  
Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas  
Hasanuddin

**Panitia Ujian**

**Ketua**

**Sekretaris**

Prof. Dr. Marten Arie, SH, MH.  
NIP. 195704301985031004

Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.  
NIP. 198104182002121004

**A.n.Dekan  
Ketua program studi Sarjana Ilmu Hukum**



Dr. Maskun, S.H., LL.M.  
NIP. 197011191999031005

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi Mahasiswa:

Nama : Agus Mansur  
Nomor Induk Mahasiswa : B11116001  
Peminatan : Hukum Tata Negara  
Departemen : Hukum Tata Negara  
Judul : Tinjauan Hukum Pelaksanaan Fungsi  
Dan Tugas Badan Pengawas  
Keuangan Dan Pembangunan

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 8 Februari 2021

Pembimbing Utama

  
Prof. Dr. Marten Arie, SH., M.H.  
NIP. 195704301985031004

Pembimbing Pendamping

  
Dr. Muh. Hasrul, SH., M.H.  
NIP. 198104182002121004



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM**  
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10  
Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245  
*E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id*

### **PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : AGUS MANSUR  
N I M : B11116001  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum Pelaksanaan Fungsi dan Tugas Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2021

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH  
NIP. 19731231 199903 1 003

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Agus Mansur  
Nomor Induk Mahasiswa : B11116001  
Judul : Tinjauan Hukum Pelaksanaan  
Fungsi dan Tugas Badan Pengawas  
Keuangan dan Pembangunan.

Bahwa benar ada Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagianisme (duplikasi). Demikianlah Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakaslian atas Karya Ilmiah ini maka Saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 8 Februari 2021

Yang Bersangkutan



Agus Mansur

## ABSTRAK

**Agus Mansur (B11116001) dengan judul “Tinjauan Hukum Pelaksanaan Fungsi dan Tugas Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan”.  
Dibawah Bimbingan (Marten Arie) Selaku pembimbing I dan (Muh. Hasrul) Selaku Pembimbing II.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan dan untuk mengetahui pula kedudukan badan pengawas keuangan dan pembangunan dalam pengawasan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan perbandingan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, yang dianalisis menggunakan metode deskriptif untuk menjelaskan, menguraikan, sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

Adapun hasil dari penelitian ini yaitu Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya didukung dengan adanya berbagai perundang-undangan diantaranya peraturan pemerintah nomor 60 tahun 2008 tentang pengendalian intern pemerintah, keputusan presiden nomor 103 tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi kewenangan, susunan organisasi dan tata letak kerja lembaga non departemen sebagaimana telah diubah terakhir dengan peraturan presiden nomor 3 tahun 2014; sesuai dengan instruksi presiden nomor 4 tahun 2011 tentang percepatan peningkatan kualitas akuntabilitas keuangan negara. Walaupun hal ini didukung banyak peraturan namun dalam melaksanakan audit investigasi bukanlah kewenangan badan pengawas keuangan dan pembangunan dikarenakan hal tersebut bukan kewenangannya. Badan pengawas keuangan dan pembangunan dalam hal melaksanakan pengawasan memiliki kedudukan internal pemerintah dan bertanggung jawab secara langsung kepada presiden selaku kepala pemerintahan, berdasarkan peraturan presiden nomor 192 tahun 2014 tentang badan pengawas keuangan dan pembangunan, ruang lingkup peran yang dilakukan oleh badan pengawas keuangan dan pembangunan yaitu: pengawasan secara internal, mengawasi kegiatan tertentu yang bersifat lintas sektoral, melakukan kegiatan pengawasan kebendeharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum negara, dan melaksanakan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari presiden. Sehingga kedudukan badan pengawas keuangan dan pembangunan dibawah badan pemeriksa keuangan.

***Kata Kunci: pelaksanaan, tugas, fungsi, kedudukan, badan pengawas keuangan dan pembangunan.***

## ABSTRACT

**Agus Mansur (B11116001) with the title "Legal Review on the Implementation of Functions and Duties of the Financial and Development Supervisory Agency". Under Guidance (Marten Arie) As Supervisor I and (Muh. Hasrul) As Advisor II.**

This study aims to determine the implementation of the duties and functions of the financial and development supervisory agency and to determine the position of the financial and development supervisory agency under supervision.

This study uses a normative research method using a statutory approach, a comparative approach and a conceptual approach. This study uses primary and secondary legal materials, which are analyzed using descriptive methods to explain, describe, according to the problems that are closely related to this research.

The results of this research are: In carrying out its duties and functions, it is supported by the existence of various laws including government regulation number 60 of 2008 concerning government internal control, presidential decree number 103 of 2001 concerning position, duties, functions of authority, organizational structure and work layout. non-departmental institutions as lastly amended by presidential regulation number 3 of 2014; in accordance with presidential instruction number 4 of 2011 concerning the acceleration of improving the quality of state financial accountability. Although this is supported by many regulations, conducting investigative audits is not the authority of the financial and development supervisory agency because it is not its authority. The financial and development supervisory agency in terms of carrying out supervision has an internal government position and is directly responsible to the president as head of government, based on presidential regulation number 192 of 2014 concerning the financial and development supervisory agency, the scope of the role carried out by the financial and development supervisory agency, namely : internal supervision, supervising certain cross-sectoral activities, conducting surveillance activities of state public goods based on a stipulation by the minister of finance as general treasurer of the state, and carrying out other activities based on assignments from the president So that the position of the financial and development supervisory agency is under the financial audit agency. Keywords: implementation, duties, functions, position, financial and development supervisory agency.

***Keywords: implementation, duties, functions, position, financial and development supervisory agency.***



## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim,*

Alhamdulillah senantiasa terucapkan kepada Allah SWT karena rahmat dan keridhoannya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN FUNGSI DAN TUGAS BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN”** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tidak lupa pula bershalawat serta salam kepada baginda nabi besar nabi Muhammad SAW sebagai suri tauladan dalam menjalani hidup yang memberikan pedoman menjadi manusia yang berakhlak mulia di sisi Allah SWT serta kepada keluarga dan sahabat-sahabatnya.

Selesainya Skripsi ini tidak terlepas dari doa dan dukungan dari kedua Orang Tua penulis yaitu Ayahanda Rahman seseorang yang menjadi alasan penulis terus belajar karena keikhlasan serta keridhoan beliau dan Ibunda penulis Hasnah yang selalu mengajarkan kesabaran dalam menjalani hidup, selalu mengingatkan untuk taat beribadah dan menjaga diri saat jauh dari keluarga, keinginannya untuk melihat anaknya yang akan mendapatkan gelar sarjana membuat penulis bersemangat agar harapannya jadi kenyataan. Begitu juga kepada saudara penulis Andika, Igrum Umpang, Herdianti yang memotivasi dan terimakasih telah mengasihi dan menyayangi penulis selama duduk dibangku perkuliahan.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna dan

masih memiliki banyak kekurangan, oleh karena itu kritik dan saran penulis adalah penyempurna dari segalanya, penulis sangat berharap agar skripsi ini dapat bermanfaat untuk para pembacanya. Akan tetapi dorongan untuk menjadi lebih baik dan berusaha sekuat mungkin berdasarkan ilmu-ilmu yang pengetahuan yang diperoleh selama duduk dibangku perkuliahan meskipun masih perlu banyak pembinaan. Selesaiannya skripsi ini merupakan suatu kebanggaan tersendiri bagi penulis karena merupakan suatu usaha dan doa dari kalangan orang-orang yang sholeh dilingaran penulis.

Terlebih dahulu penulis berterima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Prof. Dr. Marten Arie, S.H., MH. selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Muh, Hasrul, S.H., MH. selaku Pembimbing II, atas segala waktu, nasehat, arahan, saran, tenaga, dan pikiran untuk membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, terima kasih atas ilmu yang diberikan mulai dari awal sampai akhir penulisan skripsi ini selesai. Penulisan ini tidak terlepas dari pihak-pihak yang telah membatu, karena itu penulis mengucapkan terimah kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Palubuhu, MA selaku Rektor dan segenap jajaran Wakil Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Pattitingi, SH., M.Hum. selaku Dekan dan segenap jajaran wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Dr. Maskun, S.H., L.LM selaku ketua program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

4. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, sekaligus penguji I penulis, terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala saran dan masukannya yang sangat membangun dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H. Selaku Penguji II, terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala saran dan masukannya yang sangat membangun dalam penulisan skripsi ini.
6. Mansur Brono dan Hj. Rosnaini, Sos yang merupakan paman dan bibi yang selama penulis duduk dibangku perkuliahan tak henti-hentinya memberikan nasihat yang bijak dan selalu menyisihkan sedikit rejekinya untuk digunakan penulis.
7. Bapak dan Ibu Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menyalurkan ilmunya kepada penulis.
8. Para Staf Akademik, Bagian Kemahasiswaan, Bagian Perlengkapan dan pegawai Perpustakaan yang telah memberikan banyak bantuan kepada penulis selama masa pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
9. Keluarga Bengkel Seni Dewi Keadilan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin baik dari senior-senior demisioner, dewan pertimbangan organisasi dan teman-teman pengurus yang meberikan ruang kepada penulis untuk banyak belajar dan aktif

berdiskusi dalam mempelajari ilmu-ilmu yang berkaitan dengan kesenian.

10. Keluarga Besar Ikatan Mahasiswa Pelajar Soppeng Kooperti Universitas Hasanuddin saya ucapkan banyak terimah kasih atas kepercayaan menjadi pengurus di perguruan periode 2018 dan menjadi dewan kader hingga saat ini.
11. Teman-teman Hansen squad kepada Andi Faried Yusuf, Surya Yudistira, Muhajir, Eky Jaya Pratama, Abd Rahim, Muh. Akhidayat, Moenajad Tahkrij Samandy, Andi Anggereni, Clara Aurelia Ferandji, Andi Dara Melda, Armawahda. saya ucapkan terimakasih atas kebersamaan dan supportnya mendorong penulis untuk lebih giat lagi.
12. Teman-teman Friendship kepada Imran K, Muh, Nur Mukminin, Hamka Hamdaris, Karmila Azis, Besse Sari Angraini, Anggun Permata Maulidia dan Nurrezki Andriani Saputri atas support dan dukungannya yang banyak mendorong penulis untuk lebih giat lagi.
13. kepada Dens, Ibass, Agus, Yayyu, Santi, Mila, Inda, Ica atas support dan canda tawanya mendorong penulis untuk menyelesaikan masa kuliah.
14. Angkatan DIKTUM 2016 angkatan yang punya cerita sejarah yang paling berbeda dengan angkatan lain. Terima kasih pula kepada teman-teman Hukum A teman dikala masih MABA sampai selesai.

15. Teman-teman KKN Gelombang 102 di Kabupaten Bone desa Malluse Tasi Kecamatan Sibulue kepada erli, ica, kak ayyum, kak putra, kak ayu, candra dan Aparat desa serta segenap masyarakat telah berbagi pengalaman dalam menerapkan kosep belajar mengabdikan pada masyarakat.

16. Teman-teman keluarga Bidikmisi angkatan 2016 Universitas Hasanuddin.

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kesempurnakan akan tetapi penulis berharap skripsi ini dapat diterima di khalayak umum dan dapat menjadi referensi bagi peneliti maupun akademisi dalam proses belajaram yang nantinya dapat memberikan sumbangan pemikiran pada ilmu hukum di indonesia dan pada bidang hukum Tata Negara khususnya.

Makassar, Februari 2021

Agus Mansur

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
Halaman Judul .....	I
Pengesahan Skripsi.....	ii
Persetujuan Pembimbing .....	iii
Persetujuan Menempuh Ujian Skripsi.....	iv
Surat Pernyataan Keaslian Penulisan .....	v
Abstrak .....	vi
A bstract .....	vii
Kata Pengantar.....	viii
DAFTAR ISI.....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Manfaat Penelitian .....	13
E. Keaslian Penelitian.....	13
F. Metode Penelitian .....	14
<b>BAB II PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI BADAN</b>	
<b>PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN.....</b>	<b>18</b>
A. Tinjauan Pustaka .....	18
1. Konsep Negara Hukum.....	18
2. Sejarah BPK dan BPKP.....	21
a. Sejarah BPK.....	22
b. Sejarah BPKP.....	26
B. Analisis pelaksanaan tugas dan fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan.....	29
1. Tugas badan pengawas keuangan dan pembangunan ...	29
2. Fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan ..	30
<b>BAB III KEDUDUKAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN DALAM</b>	
<b>MELAKSANAKAN PENGAWASAN .....</b>	<b>38</b>
A. Tinjauan pustaka.....	38
1. Pengertian Pengawasan.....	38

2. Tujuan Pengawasan .....	41
3. Fungsi Pengawasan .....	42
4. Jenis Pengawasan.....	44
5. Landasan Hukum Pengawasan .....	47
B. Analisis kedudukan badan pengawas keuangan dan pembangunan dalam melaksanakan pengawasan .....	48
1. Proses pengawasan badan pengawas keuangan dan pembangunan.....	48
2. Kedudukan badan pengawas keuangan dan pembangunan dalam pengawasan.....	49
<b>BAB VI PENUTUP.....</b>	<b>56</b>
A. Kesimpulan .....	56
B. Saran.....	57
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>59</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Badan Pengawas Keuangan Pembangunan merupakan lembaga nonkementerian Indonesia yang selanjutnya disingkat BPKP mempunyai tugas pemerintahan dibidang pengawasan yang berupa audit, konsultasi, asistensi, evaluasi, pemberantasan KKN serta pendidikan dan pelatihan pengawasan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sekilas tentang BPKP, asal muasal BPKP tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang perkembangan lembaga pengawasan sejak sebelum era kemerdekaan. Dengan Besluit Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936 secara eksplisit ditetapkan bahwa Djawatan Akuntan Negara (*Regering Accountantsdienst*) bertugas melakukan penelitian terhadap pembukuan dari berbagai perusahaan negara dan jawatan tertentu.<sup>1</sup>

Dengan demikian, dapat dikatakan aparat pengawasan pertama di Indonesia adalah Djawatan Akuntan Negara (DAN). Secara struktural DAN yang bertugas mengawasi pengelolaan perusahaan negara berada di bawah Thesauri Jenderal pada Kementerian Keuangan. Dengan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 1961 tentang Instruksi bagi Kepala Djawatan Akuntan Negara (DAN), kedudukan DAN dilepas dari Thesauri Jenderal dan ditingkatkan kedudukannya langsung di bawah Menteri Keuangan.

---

<sup>1</sup> Kaligis, 2012, *Kerugian Negara Dalam Kasus Korupsi BPK vs BPKP*, PT. Yarsif Watampone, Jakarta, hlm.9.



Djawatan Akuntan Negara (DAN) merupakan alat pemerintah yang bertugas melakukan semua pekerjaan akuntan bagi pemerintah atas semua departemen, jawatan, dan instansi di bawah kekuasaannya. Sementara itu fungsi pengawasan anggaran dilaksanakan oleh Thesauri Jenderal. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 239 Tahun 1966 dibentuklah Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara (DDPKN) pada Departemen Keuangan. Tugas DDPKN (dikenal kemudian sebagai DJPKN) meliputi pengawasan anggaran dan pengawasan badan usaha/jawatan, yang semula menjadi tugas DAN dan Thesauri Jenderal.

DJPKN mempunyai tugas melaksanakan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971 ini, khusus pada Departemen Keuangan, tugas Inspektorat Jendral dalam bidang pengawasan keuangan negara dilakukan oleh DJPKN. Dengan diterbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983. DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP sesuai Pasal 49, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keppres Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Keppres Nomor 31 Tahun 1983 tersebut

menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada.<sup>2</sup>

Reformasi telah memberikan dampak yang signifikan bagi Indonesia, tidak hanya pada pemegang kekuasaan tetapi reformasi juga telah mengubah sistem pengawasan dan tata pemerintahan. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah salah satu lembaga pengawas internal pemerintah yang memegang peranan penting dalam pengawasan. Sejak Orde Baru (Orba), lembaga ini diberi wewenang yang besar untuk melakukan pengawasan di Indonesia.

Namun, setelah tumbang rezim Orba, lembaga ini justru dikebiri fungsinya secara perlahan-lahan. Penguatan kembali fungsi-fungsi lembaga pengawas eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), serta Inspektorat Jendral (Itjen) dan Inspektorat Daerah (Itda) membuat fungsi yang selama ini dijalankan oleh BPKP berkurang. Objek pengawasan yang berada di BUMN/D juga telah digantikan fungsi pengawasannya oleh akuntan publik. Pengawasan tidak disertai dengan pendistribusian otoritas baik secara internal kepada bawahan maupun secara eksternal kepada instansi-instansi lain yang terkait dengan pelayanan publik (Prasojo, 2006). Padahal, pengawasan yang terkotak-kotak atas pengawasan bidang pemerintahan, bidang keuangan, bidang pembangunan, dan bidang

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm.10.

kesejahteraan sebenarnya memiliki satu teori dalam bangun mekanismenya (Maksum, 2006).

Kondisi di atas memunculkan isu pembubaran BPKP sebagai lembaga pengawas. Penyebabnya, dengan membubarkan BPKP maka akan tercipta kondisi yang efisien dan efektif dalam pengawasan. Pertama, fokus pengawasan BPKP hanya pemeriksaan keuangan, sedangkan pengawasan terhadap pembangunan belum dijalankan dengan baik. Kedua, transparansi dari pengawasan yang dilakukan oleh BPKP juga hanya beredar pada kalangan tertentu saja, terutama elit birokrasinya.<sup>3</sup>

Berbeda dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Berdasarkan amanat UUD Tahun 1945 tersebut telah dikeluarkan Surat Penetapan Pemerintah No.II/OHM tanggal 28 Desember 1946 tentang pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan, pada tanggal 1 Januari 1947. Untuk memulai tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan dengan auran tanggal 12 April 1947 No.94-1 telah mengumumkan kepada semua instansi di Wilayah Republik Indonesia mengenai tugas dan kewajibannya dalam memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara, untuk sementara masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang dulu berlaku bagi pelaksanaan tugas Algemene Rekenkamer (Badan Pemeriksa Keuangan Hindia Belanda), yaitu ICW dan IAR. Dengan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia Serikat (RIS) berdasarkan Piagam Konstitusi

---

<sup>3</sup> Agung Suseno, 2010, *Eksistensi BPKP Dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan*, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Vol.17 No.1, Pasca Sarjana Ilmu Administrasi FISIP UI, Depok, hlm.15.

RIS tanggal 14 Desember 1949, maka dibentuk Dewan Pengawas Keuangan yang merupakan salah satu alat perlengkapan negara RIS. Pada Tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden RI yang menyatakan berlakunya kembali UUD Tahun 1945. Dengan demikian Dewan Pengawas Keuangan berdasarkan UUD 1950 kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Pasal 23 (5) UUD Tahun 1945.”<sup>4</sup>

Pada 12 Oktober 1963 diundangkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 7 Tahun 1963 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, lalu Perpu tersebut dicabut pada tanggal 2 Mei 1964 oleh Perpu No. 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan. Kemudian, Perpu No. 6 Tahun 1964 ditetapkan menjadi Undang-Undang pada tanggal 23 Agustus 1965 dengan UU No. 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 6 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang No. 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 6 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan menerangkan bahwa BPK atas nama Presiden sebagai Pemimpin Besar Revolusi memegang kekuasaan pemeriksaan, pengawasan, dan penelitian tertinggi atas penguasaan dan pengelolaan keuangan negara. Jadi, pada hakikatnya BPK telah melakukan bentuk-bentuk pengawasan serta mencakup segala bentuk pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara menyeluruh serta

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 11.

melaporkan hasil pemeriksaan maupun pengawasan tersebut langsung kepada Presiden seperti halnya BPKP.<sup>5</sup>

Namun kurangnya masyarakat yang mengetahui tugas dan fungsi dari lembaga tersebut (BPKP), dan yang menjadi persoalan yaitu ketidaktahuan perbedaan fungsi dan tugas antara BPK dan BPKP. Mengenai fungsi, Pasal 3 Keppres No.31 1983 tentang Badan Pengawas Keuangan Pembangunan huruf n menerangkan bahwa BPKP melakukan pemeriksaan khusus terhadap kasus-kasus tidak lancarnya pelaksanaan pembangunan dan kasus-kasus yang diperkirakan mengandung unsur penyimpangan yang merugikan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Namun, dalam perkembangannya Keppres ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, lalu ketentuan mengenai BPKP masuk kedalam Lembaga pemerintah Non Departemen.<sup>6</sup>

BPKP (Badan Pengawas Keuangandan Pembangunan) memiliki tiga strategi yaitu: *presumptif, prevetif, dan represif*. *Presumptif* adalah strategi untuk meningkatkan kesadaran bahwa tidak hanya kalangan pemerintahan tetapi juga masyarakat untuk memberantas korupsi.

Cara-cara yang dilakukan adalah dengan sosialisasi mengenai bahaya korupsi dan dampak yang akan terjadi. Selain itu juga dapat dilakukan dengan cara menekankan mengenai dampak korupsi pada tiap

---

<sup>5</sup> *Ibid* hlm.12.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm.35.

pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan. Sehingga dari awal, masyarakat telah sadar bahwa korupsi merupakan musuh utama dalam memajukan suatu badan atau bahkan negara. *Prevetif*, dari bahasa tersebut diambil dari bahasa Inggris yang artinya adalah mencegah. Maka, strategi ini dilakukan untuk melakukan pencegahan dan pendeteksian secara dini terhadap permasalahan-permasalahan yang muncul dipemerintahan. Pemerintah telah mengembangkan sistem dan prosedur dalam rangka mendukung pencegahan kasus-kasus korupsi yang akan muncul.

Sehingga Keberadaan BPKP sebagai auditor internal pemerintah adalah untuk membantu presiden mengendalikan seluruh pemerintahan dan pembangunan. Fungsi ini berbeda dengan Inspektorat Jenderal (Itjen) departemen atau badan pengawas daerah (bawasda). Itjen dan bawasda dibutuhkan kepala departemen atau kepala daerah untuk mengendalikan pemerintahan pada levelnya. Pada tingkatan paling tinggi, Presiden sangat membutuhkan lembaga pengawasan yang membantu secara khusus mengawasi kinerja secara lintas departemen atau lembaga non departemen dan pemerintah daerah. Presiden harus memiliki alat untuk mengendalikan praktik pengelolaan keuangan negara secara menyeluruh yang menjadi tanggungjawabnya.

Sesuai dengan peraturan pemerintah No.60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian internal pemerintah dilaksanakan oleh aparat

pengawas intern pemerintah (APIP), yaitu badan pengawas keuangan dan pembangunan, inspektorat jendral, inspektorat provinsi, inspektorat kota.<sup>7</sup>

Dalam konteks pengawasan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, yang ingin dibutuhkan presiden melalui reviu BPKP adalah untuk meyakinkan bahwa seluruh aspek dan mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara tetap dalam batas ketentuan perundang undangan. Ini penting sebelum pertanggungjawaban keuangan negara tersebut diperiksa oleh BPK. Peran BPKP sebagai aparat pengawasan internal pemerintah sangat strategis terutama dalam menegakkan akuntabilitas. Salah satu wujud akuntabilitas adalah penyelenggaraan pelaporan, baik itu keuangan maupun kinerja. Tugas pokok dan fungsi serta kompetensi BPKP sangat diandalkan dalam memperkuat akuntabilitas pemerintahan. Melalui perbaikan akuntabilitas, maka pilar tata kelola pemerintahan yang baik akan meningkat. Akuntabilitas akan mendorong transparansi dan memancing partisipasi masyarakat. Akuntabilitas juga berarti diikuti dengan penegakan hukum yang tegas. Peningkatan akuntabilitas dalam hal laporan pertanggungjawaban pemerintahan memang masih sangat krusial.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Rahmatika Amanda, 2008, Pengaruh Skeptisme Professional, Kepatuhan Pada Kode Etik Dan Independensi Terhadap Kualitas Audit (Studi Empiris Pada BPKP Perwakilan Sumatera Utara), Skripsi, Sarjana Akuntansi, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, hlm.2.

<sup>8</sup> Akbar, 2019, "Fungsi Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) Dalam Perhitungan Kerugian Negara Tindak Pidana Korupsi", Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.5-6.

Berdasarkan pasal 52 keputusan presiden tersebut bahwa BPKP mempunyai tugas pemerintahan dalam bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan pengawasan intern pemerintah yang bertanggungjawab langsung kepada presiden. Bahwa berdasarkan pasal 49 ayat (1) peraturan pemerintah republik Indonesia nomor 60 tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah dinyatakan, aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 ayat (1) terdiri dari<sup>9</sup> :

- a. BPKP
- b. Inspektorat jendral atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern
- c. Inspektorat provinsi dan
- d. Inpektorat kabupaten/kota,

Pada dalam ayat (2), dinyatakan, BPKP melakukan pengawasan keuangan intern terhadap akuntabilitas keuangan Negara atas kegiatan tertentu meliputi:

- a. Kegiatan bersifat sektoral,
- b. Kegiatan kebendaharaan umum berdasarkan penetapan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum Negara dan
- c. Kegiatan lain berdasarkan penugasan dari presiden.

---

<sup>9</sup> Sarbudin Pajaitan, 2018, *Auditor Dalam Perkara Korupsi Di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan*, CV. Budi Utama, Yogyakarta, hlm.4.



Kemudian dalam pasal 48 ayat (2) peraturan pemerintah republik Indonesia nomor 60 tahun 2008, BPKP melakukan pengawasan intern melalui:

- a. Audit.
- b. Reviu.
- c. Evaluasi.
- d. Pemantauan dan
- e. Kegiatan pengawasan lain.

Sedangkan tugas dan kewenangan BPK berdasarkan undang undang republik Indonesia no 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dalam pasal 1 buti 1 dinyatakan, Badan Pemeriksa Keuangan yang selanjutnya disingkat BPK adalah lembaga Negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana tugas BPK telah diatur dalam pasal 6 ayat (1) UU. No. 15 Tahun 2006, dinyatakan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab 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 mengelolah keuangan Negara.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm.5.

Dari peraturan perundang-undangan yang ada, cakupan kewenangan BPKP tidak terlalu jelas. Ketidakjelasan ini menimbulkan beberapa pertanyaan apakah BPKP memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan APBD kabupaten atau hanya dalam lingkup keuangan daerah yang meliputi atau berhubungan dengan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dari dana APBN.<sup>11</sup>

Dalam struktur terdapat satu posisi yaitu deputi pengawasan penyelenggaraan keuangan daerah, tapi tidak jelas apakah itu termasuk keuangan daerah kabupaten, atau hanya tingkat provinsi dikarenakan adanya pertanggungjawaban dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan berada ditingkat provinsi. Yang sudah pasti BPKP bertugas untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan APBN. Untuk melaksanakan tugas pengawasan BPKP dapat melakukan yaitu: (1) audit keuangan; (2) investigasi; dan (3) evaluasi kinerja dan manajemen organisasi.

Walaupun kedua lembaga tersebut memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda namun pada kenyataannya terdapat tumpang tindih dalam melaksanakan tugas dari kedua lembaga tersebut. Dan ketika penanganan kasus perkara tindak pidana korupsi di Indonesia baik yang dilakukan.

Dalam hal ini penulis akan melakukan penelitian terkait pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga badan pengawas keuangan dan pembangunan, dikarenakan timbulnya beberapa masalah seperti masyarakat yang kurang

---

<sup>11</sup> Titik Triwulan, 2016, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, PT Fajar Interpretama Mandiri, Jakarta, hlm. 477.

tahu tugas dan fungsi dari BPKP itu sendiri, dan seringnya terjadi tumpang tindih kewenangan antara BPK dan BPKP dalam melakukan tugas. Dapat dilihat dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi di Indonesia, baik yang dilakukan oleh Polri, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), para penyidik di tiga institusi ini untuk menentukan kerugian Negara meminta ahli/saksi ahlinya dari BPKP bukan dari BPK, padahal berdasarkan undang-undang atau peraturan yang berlaku, bahwa yang berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan kerugian Negara dan untuk memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian Negara adalah lembaga Negara BPK bukan BPKP.

Oleh sebab itu perlu adanya kajian lebih dalam tentang tugas dan fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan itu sendiri maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang. "TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN FUNGSI DAN TUGAS BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, adapun yang menjadi rumusan permasalahan yaitu:

1. Bagaimanakah pelaksanaan tugas dan fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan?
2. Bagaimanakah kedudukan badan pengawas keuangan dan pembangunan dalam melaksanakan pengawasan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan.
2. Untuk mengetahui kedudukan badan pengawas keuangan dan pembangunan dalam kegiatan pemerintah pengawasan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran atau informasi awal bagi peneliti selanjutnya dalam rangka menguraikan tugas dan fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan.
2. Manfaat praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang berguna bagi kalangan akademis, praktisi hukum dan masyarakat luas mengenai tugas dan fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian yang baru sehingga keaslian dari penelitian ini tidak diragukan lagi. Meskipun di beberapa penelitian memiliki kesamaan pembahasan mengenai BPKP, namun secara eksplisit tidak tertuju pada hal yang sama dalam penelitian ini, dikarenakan proposal penelitian skripsi penulis terfokus pada tujuan dan fungsi secara umum dari BPKP itu sendiri sedangkan skripsi atas nama NUR REZKI AMALIA

ALIYAS dengan nim B12116315 Prodi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin terfokus pada kewenangan BPKP dalam melakukan penentuan kerugian keuangan negara dan memiliki studi kasus ketua DPRD Kabupaten Enrekang Tahun 2019.

## **F. Metode Penelitian**

### 1. Tipe Penelitian dan Pendekatan Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif merupakan manifesta pelaksanaan salah satu amanat tridarma perguruan tinggi.<sup>12</sup> Penelitian normatif ini sering juga disebut penelitian hukum doktrinal atau penelitian perpustakaan/studi dokumen karena penelitian ini dilakukan dan ditujukan hanya pada peraturan-peraturan tertulis yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku masyarakat terhadap apa yang dianggap pantas, dan bahan-bahan hukum lainnya. Jadi penulis akan banyak menggunakan dokumen kepustakaan dalam mengerjakan penelitian ini sebagai bentuk memperoleh suatu kebenaran. penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang menjadikan hukum layaknya suatu bangunan yang memiliki sistem norma. Sistem

---

<sup>12</sup>Jonaedi Efendi, Johny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Normatif dan Empiris*, Prenadamedia Group, Depok, hlm.123.

norma yang dimaksudkan ialah asas,norma,kaidah dari peraturan perundangan,putusan pengadilan,perjanjian serta doktrin.<sup>13</sup>

Adapun pendekatan metode penelitian yang penulis gunakan yaitu pendekatan perbandingan (*Comparative approach*) dan pendekatan kasus (*The Case Approach*). Pendekatan perbandingan adalah pendekatan yang dilakukan dengan membandingkan undang-undang satu atau lebih mengenai hal yang sama. Pendekatan kasus adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

## 2. Jenis dan Bahan Hukum

Jenis data yang digunakan dalam penelitian proposal skripsi ini adalah sebagai berikut:

### a. Data Primer

Data yang diperoleh dari sumber daya berupa wawancara dan pengamatan yang dilakukan di Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.

### b. Data Sekunder

Dalam data sekunder terdiri atas catatan, koran, dokumen, laporan dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.

---

<sup>13</sup> Mukti Fajar, dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.34.

Bahan hukum yang dipakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari norma dasar dan peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya rancangan undang-undang, hasil penelitian hasil karya dari kalangan hukum dan bahan lainnya.

### 3. Teknik Pengumpulan bahan hukum

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang di gunakan sebagai berikut:

- a. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tanya jawab antara penulis dengan Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan perwakilan sektoral wilayah Sulawesi Selatan.
- b. Studi dokumen adalah setiap bahan yang tertulis baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau *record*, berupa laporan arsip, dan dokumen laporan tahunan.

### 4. Analisis bahan hukum

Setelah data primer dan data sekunder terkumpul, kemudian diolah dengan melakukan pengklasifikasikan data dan dianalisis secara kualitatif deskriptif yaitu sebagai prosedur penelitian yang

menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis/lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati atau dapat juga didefinisikan sebagai tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia dalam wawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.



## **BAB II**

### **PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN**

#### **A. TINJAUAN PUSTAKA**

##### **1. Konsep Negara Hukum**

Pemikiran tentang konsep negara hukum telah lama dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani kuno seperti; Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322 SM). Pendapat dari Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (supreme) dalam negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum. Dalam konsepsi negara hukum kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya adalah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>14</sup>

Menurut Aristoteles yang memerintahkan Negara bukanlah manusia yang sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan. Kesusilaan yang akan menentukan baik atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan

---

<sup>14</sup> Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.55.

dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan yang menjalankan roda pemerintahan<sup>15</sup>

Apabila kita merujuk dengan pendapat fajlurrahman jurdi yang mengatakan bahwa “ hukum adalah alat bantu personal”<sup>16</sup>. Manusia pada dasarnya lemah, atau tidak sempurna dan dalam hal ini berbeda dngan binatang yang sudah terlahir dengan relative “sempurna” hukum juga diciptakan untuk mengatur ketertiban kebersamaan yang ada. Disini hukum menjadi alat bantu social. Karena hukum adalah alat bantu social, maka menekankan posisi hukum sebagai instrument negara adalah merupakan upaya agar hukum sebagai instrumenmemiliki kekuatan legitimasi.<sup>17</sup>

R. Djokosutono mengatakan bahwa “Negara Hukum menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah berdasarkan pada Kedaulatan Hukum. Hukumlah yang berdaulat. Negara adalah merupakan *subjek hukum*, dalam arti *rechstaat* (badan hukum publik). Karena negara itu dipandang sebagai subjek hukum, maka jika ia bersalah dapat dituntut di depan pengadilan karena perbuatan melanggar hukum”.<sup>18</sup>

Dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 dikatakan bahwa “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Oleh karna itu negara tidak boleh

---

<sup>15</sup> Muh Hasrul, dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2019, *Urgensi Staf Ahli Kepala Daerah*, Litera, Yogyakarta, hlm.11.

<sup>16</sup> Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, setara press, Malang, hlm.13.

<sup>17</sup> Ibid., hlm 14.

<sup>18</sup> C.S.T. Kansil, dan Christine S.T. Kansil, 2000, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1*, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 90.

melaksanakan aktivitasnya atas dasar kekuasaan belaka, tetapi harus berdasarkan pada hukum.

Selanjutnya, penjelasan Undang-Undang dasar 1945 itu menerangkan bahwa “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusional (hukum dasar) tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang terbatas), karena kekuasaan eksekutif dan administrasi, di Indonesia berada dalam satu tangan, yaitu ada pada presiden maka administrasi harus berdasar atas sistem konstitusional tidak bersifat absolut. Artinya administrasi dalam menjalankan tugasnya dibatasi oleh peraturan perundangan.

Pemerintahan yang berdasar atas hukum akan melahirkan adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat sehingga sisi kepentingan antara pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara dengan rakyat sebagai subjek pemin negara dapat selalu berkesesuaian atau bersejalan. Oleh karena itu, pengajuan konsep negara hukum sebagai salah satu landasan hukum tata pemerintahan memegang peran yang sangat penting bukan hanya dijadikan sebagai koridor (batasan) tindakan atau perbuatan pemerintahan, akan tetapi juga berfungsi sebagai acuan dasar dan patokan penilaian dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kepustakaan hukum tata negara menyebutkan, bahwa ada dua konsep negara hukum yang selalu menjadi rujukan yakni, konsep negara hukum dalam artian „*rechtstaat*” dan konsep negara hukum dalam artian, “*rule of law*” di samping terdapat konsep negara hukum lainnya

seperti; "*socialist legality*", "nomokrasi islam" dan "negara hukum pancasila".

Meskipun kedua konsep negara hukum itu pada arasnya sama yakni, ditujukan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dianggap menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau berbuat sewenang-wenang (*willekeur, anredelijkheid*) serta perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), akan tetapi dari latar belakang sejarah dan sistem hukum yang menopang kedua konsep negara hukum tersebut sangatlah berbeda adanya.

Negara hukum mengandung maksud untuk membatasi kekuasaan daripada penguasa Negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya untuk menindas dan menelantarkan rakyatnya.<sup>19</sup>

Philipus M. Hadjon (1987:75) "menguraikan, bahwa dalam kepustakaan berbahasa Indonesia sudah sangat populer dikenal dengan penggunaan istilah ",negara hukum". Namun demikian, menurutnya masih tidak jelas bagi kita seperti apakah konsep negara hukum itu dan bahkan seringkali digaduhkan atau disamakan begitu saja dengan konsep negara hukum dalam artian ",*rechtstaat*" Apakah memang konsep negara hukum sama dengan konsep "*rechtstaat*" adalah merupakan suatu permasalahan Istilah "*rechtsstaat*" sendiri mulai populer dan dikembang di Eropa sejak

---

<sup>19</sup> Nurul Qamar, dan Amiruddin, Salle, Dkk, 2018, *Negara Hukum dan Negara Kekuasaan*, CV. Sosial Politik Genius, Makassar, hlm.45.

abad XVII dan mendapat secara umum pada abad ke XIX meskipun mikiran tentang itu sudah lama adanya". Sedangkan konsep "*rule of law*" mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul "introduction to the study of the law of the constitution."<sup>20</sup>

## **2. Sejarah BPK dan BPKP**

### **a. Sejarah BPK**

Badan pemeriksaan keuangan negara tidak bisa dilepaskan dari Anggaran Negara maka untuk menyimak sejarah pemeriksaan keuangan negara perlu pula menelusuri munculnya istilah Anggaran Negara dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.

Pengertian Anggaran Negara telah dikenal pada abad pertengahan, pada masa itu Fungsi negara diselenggarakan oleh satu kekuasaan tunggal. Penyelenggaraan fungsi negara oleh kekuasaan tunggal itu berarti fungsi mengatur (Regeling) fungsi melaksanakan peraturan (bectuut) fungsi mengadili (reshtpraak) dan pemeliharaan ketertiban (Politic) dilaksanakan oleh satu tangan. Dengan demikian berarti pula yang menentukan dan mengatur anggaran, mengelola anggaran yang disediakan, mengawasi pengelolaan anggaran tersebut dilakukan oleh kekuasaan tunggal tadi. Konsepsi pemisahan penyelenggaraan fungsi negara sehingga kekuasaan menentukan dan mengatur anggaran, mengelola anggaran dan mengawasi pengelolaan anggaran dengan

---

<sup>20</sup> *Ibid., hlm.57.*

sendirinya memerlukan pula aktivitas pemeriksaan khususnya dalam rangka mengawasi pelaksanaan peraturan dari pengelolaan anggaran tersebut.<sup>21</sup>

"Menurut Biljoo dalam sejarah negeri Belanda untuk pertama kali pada pertengahan abad 16 dapat dikatakan adanya anggaran Pendapatan Billjoo ini sekurang-kurangnya menggambarkan kisaran waktu dari munculnya istilah anggaran negara dalam sistem ketatanegaraan setelah diperkenalkannya konsepsi pemisahan kekuasaan".<sup>22</sup>

Pada tahun 1579 kebijaksanaan tertinggi mengenai keuangan dipegang oleh Dewan Negara (Raad van State) sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat (Staten General) menentukan jumlah-jumlah yang harus disumbangkan oleh masing-masing daerah untuk memelihara rumah tangga Negara. Hal ini membuktikan bahwa peranan wakil rakyat dalam menentukan atau mengatur negara sudah muncul pada abad 16.

#### 1. Sebelum Kemerdekaan

Menurut Wolhof G.J sejarah ketatanegaraan sebelum periode kemerdekaan banyak dipengaruhi oleh ketatanegaraan Belanda. Sejak proklamasi pengangkatan putra Orange sebagai raja dengan nama Willem 1 tanggal 2 Desember 1813. Pada waktu pengangkatannya sebagai raja Willem I berpendirian bahwa kekuasaan dilaksanakan dengan "demi berkat Allah" dan berdasarkan "Persetujuan rakyat" dan selanjutnya ia berjanji akan menetapkan konstitusi dengan lebih dulu meminta pendapat rakyat.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Abu Daud Busroh, 1993, *Pemeriksaan Keuangan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, .hlm.32.

<sup>22</sup> *Ibid.*,

<sup>23</sup> Abu Daud Busro, *Ibid*, hlm.33.

Berdasarkan janji tersebut dan Koninkijk Besluit tanggal 21 Desember 1813 maka pada tanggal 29 Maret 1814 ditetapkanlah konstitusi. Dengan Konstitusi 1814 tersebut Nederland ditetapkan sebagai Kerajaan Konstitusional yang berbentuk monarki konstitusional serta dengan kekuasaan mengendalikan daerah jajahan, termasuk Indonesia (*Nederland Indie*).

Dalam Konstitusi 1814 tersebut ditetapkan pula lembaga lembaga Negara de Vorst, de Raad van State, de Staten General, de Hoge Raad dan Algemene Rekenkamer. ada masa antara 1816 sampai dengan 1836 diterbitkan beberapa Reglement oleh Comisaris General atau oleh/dan atau Raja Nederland. Dengan Regering Regelement-Regering Regelement tersebut Indonesia (Nederland Indie) diakui sebagai "Persekutuan Hukum Publik territorial otonom bawahan dengan organisasi pemerintahan Pusat dan Daerah tersendiri, kas, anggaran Belanja dan Administrasi Keuangan (pendapatan dan pengeluaran) tersendiri.

Melalui Regering Regelement 1836 ditetapkanlah pemerintah Indonesia dengan Organisasi pemerintahan yang terdiri dari Gubernur General sebagai penguasa tunggal mewakili Raja Nederland. Untuk urusan anggaran belanja dan perhitungan anggaran belanja tetap menjadi wewenang Raja.

Pada tahun 1840 ditetapkan konstitusi baru dengan sejumlah perubahan. Misalnya dalam pasal 60 ditentukan cara pemakaian "batig Saldo" anggaran belanja Hindia Belanda tiap-tiap tahun ditetapkan dengan

wet. Perubahan ini menunjukkan posisi Undang-Undang sebagai dasar hukum dari suatu tindakan penggunaan anggaran.

Pada tahun 1848 terjadi lagi perubahan mendasar di bidang keuangan Negara khususnya. Perubahan dimaksud sebagai diatur dalam konstitusi baru yang ditetapkan tahun 1848. Dalam pasal 59 dan 60 ditentukan bahwa Regering Regelement, sistem moneter, dan cara mengurus dan bertanggung jawabkan keuangan koloni-koloni harus ditetapkan dengan *wet*. Atas dasar itu pada tahun 1854 terbit *Wet* tanggal 2 September 1854 yang pada pokoknya menetapkan Regering Regelement baru untuk pemerintahan di Hindia Belanda. Regering Regelement ini lebih bersifat konstitusi bagi Hindia Belanda.

## 2. Sejak kemerdekaan

Pertama, sejarah atau perkembangan dasar-dasar hukum] pengaturan pemeriksaan keuangan Negara. Kedua, kegiatan pemeriksaan keuangan Negara sejak proklamasi sampai sekarang atau lebih tepat kalau disebut kegiatan penegakan hukum pemeriksaan khususnya di bidang pengelolaan keuangan negara.

Dasar-Dasar Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara secara konstitusional, pemeriksaan Keuangan Negara diatur dalam pasal 23 ayat 5 Undang Undang Dasar 1945.

“Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diben'tahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”



Untuk melaksanakan pasal 23 ayat 5 UUD 1945 tersebut baru pada tanggal 10 Desember 1946 diterbitkan Surat Edaran Menteri Keuangan No. 003-21-49 tentang akan dibentuknya Badan Pemeriksa Keuangan. Atas dasar Surat Edaran Menteri Keuangan tersebut pada tanggal 28 Desember 1946 diterbitkan Penetapan Pemerintah No. 11/Um tentang pendirian Badan Pemeriksa Keuangan yang berkedudukan di Magelang (BPK 1972 : 9-10) Berdasarkan aturan Peralihan pasal II UUD 1945.

b. Sejarah BPKP

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

Dengan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 1961 tentang Instruksi bagi Kepala Djawatan Akuntan Negara (DAN), kedudukan DAN dilepas dari Thesauri Jenderal dan ditingkatkan kedudukannya langsung di bawah Menteri Keuangan. DAN merupakan alat pemerintah yang bertugas melakukan semua pekerjaan akuntan bagi pemerintah atas semua

departemen, jawatan, dan instansi di bawah kekuasaannya. Sementara itu, fungsi pengawasan anggaran dilaksanakan oleh Thesauri Jenderal. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 239 Tahun 1966 dibentuklah Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara (DDPKN) pada Departemen Keuangan. Tugas DDPKN (dikenal kemudian sebagai DJPKN) meliputi pengawasan anggaran dan pengawasan badan usaha/jawatan, yang semula menjadi tugas DAN dan Thesauri Jenderal. DJPKN mempunyai tugas melaksanakan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971 ini, khusus pada Departemen Keuangan, tugas Inspektorat Jendral dalam bidang pengawasan keuangan negara dilakukan oleh DJPKN. Dengan diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983. DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi

BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan obyektif.

Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden No 64 tahun 2005. Dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan yang dilakukan BPKP diarahkan lebih bersifat preventif atau pembinaan dan tidak sepenuhnya audit atau represif. Kegiatan sosialisasi, asistensi atau pendampingan, dan evaluasi merupakan kegiatan yang mulai digeluti BPKP. Sedangkan audit investigatif dilakukan dalam membantu aparat penegak hukum untuk menghitung kerugian keuangan negara.

Pada masa reformasi ini BPKP banyak mengadakan Memorandum of Understanding (MoU) atau Nota Kesepahaman dengan pemda dan departemen/lembaga sebagai mitra kerja BPKP. MoU tersebut pada

umumnya membantu mitra kerja untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka mencapai *good governance*.<sup>24</sup>

## **B. ANALISIS PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN**

### 1. Tugas badan pengawas keuangan dan pembangunan

Badan pengawas keuangan dan pembangunan sebagai lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan tugas pemerintah dibidang pengawasan keuangan dan pembangunan yang berupa audit, konsultasi, asistensi, evaluasi, pemberantasan KKN serta pendidikan dan pelatihan pengawasan. Badan pengawas keuangan dan pembangunan merupakan aparat pengawasan intern yang bertanggung jawab langsung terhadap presiden. Dalam peraturan presiden no 192 tahun 2014 tentang badan pengawasan keuangan dan pembangunan memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional. Salah satu tugas pemerintahan di bidang pengawasan yang dilaksanakan oleh badan pengawasan keuangan dan pembangunan yaitu penugasan di bidang investigasi yang meliputi audit investigatif, audit dalam rangka penghitungan kerugian keuangan negara, pemberian keterangan ahli, audit investigatif hambatan kelancaran pembangunan, audit eskalasi

---

<sup>24</sup> Akbar, *Op.Cit*, hlm. 10-13

harga dan audit klaim serta penugasan investigatif lainnya yang berkaitan dengan upaya pencegahan korupsi.

## 2. Fungsi badan pengawasan keuangan dan pembangunan

Dalam melaksanakan tugas, badan pengawsan keuangan dan pembangunan menyelenggarakan fungsinya sebagai berikut;

1. Perumusan kebijakan nasional pengawasan internal terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum negara, dan kegiatan lainnya berdasarkan penugasan dari presiden;
2. Pelaksanaan audit, review, evaluasi, pemantauan, dsn kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau pemerintah daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/daerah;
3. Pengawasan internal terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah;
4. Pemberian konsultasi terkait dengan manajemen resiko, pengendalian interen, dan tata kelola terhadap instansi/badan

usaha/badan lainnya dan program/kebijakan pemerintah yang strategis;

5. Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;
6. Pengoordinasian dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional bersama-sama dengan aparat pengawasan intern pemerintah lainnya;
7. Pelaksanaan reviu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat;
8. Pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultasi penyelenggaraan sistem pengendalian intern kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-badan yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;

9. Pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan Pemerintah sesuai peraturan Perundang-undangan;
10. Pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah dan sertifikasi jabatan fungsional auditor;
11. Pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawaan dan sistem pengendalian intern pemerintah;
12. Pembangunan dan pengembangan, serta pengolahan data dan informasi hasil pengawasan atas penyelenggaraan akuntabilitas keuangan negara Kementerian / Lembaga dan Pemerintah Daerah ;
13. Pelaksanaan pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di BPKP;
14. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, kehumasan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Berdasarkan tugas dan fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan yang diatas, badan pengawas keuangan dan pembangunan melaksanakan tugas dan fungsinya dengan melakukan kerja sama dengan instansi atau aparat pengawas intern pemerintah lainnya. Dalam hasil wawancara penulis dengan salah satu pegawai di kantor badan pengawas keuangan dan pembangunan wilayah provinsi Sulawesi selatan

mengatakan bahwa “ketika terjadi kerugian keuangan negara ataupun terjadinya kasus tindak pidana korupsi badan pengawas keuangan dan pembangunan tidak serta-merta melakukan audit investigatif atau melakukan pemeriksaan karna hal tersebut diluar kewenangan badan pengawas keuangan dan pembangunan namun ketika jaksa,kepolisian,atau hakim meminta untuk melakukan audit investigatif atau melakukan pencatatan/perhitungan keuangan negara maka badan pengawas dan pembangunan dapat melakukan hal tersebut”.<sup>25</sup> Berdasarkan nota kesepahaman antara kejaksaan RI, kepolisian negara RI, dan badan pengawas keuangan dan pembangunan nomor: kep-109/A/JA/09/2007; No.pol: B/2718/ lx/2007; dan no: kep-1093/K/D6/2007 tentang kerja sama dalam penanganan kasus penyimpangan pengelolaan keuangan negara yang berindikasi tindak pidana korupsi, yang berbunyi:

“Dalam setiap penyelidikan dan/atau penyidikan baik yang dilakukan oleh kejaksaan maupun POLRI, badan pengawas keuangan dan pembangunan menugaskan auditor professional untuk melakukan audit investigative atau perhitungan kerugian keuangan negara sesuai dengan permintaan”

hal tersebut di atas juga diperkuat dengan adanya putusan mahkamah konstitusi nomor 31/PUU/X/2012 tentang pengujian undang-undang no. 30 tahun 2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap UUD 1945 yang menyatakan bahwa “komisi pemberantasan tindak pidana korupsi bukan hanya berkoordinasi dengan

---

<sup>25</sup> Hasil Wawancara Dengan Salah Satu Pegawai Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan Wilayah Sulawesi-Selatan Pada Tanggal 15 Oktober 2020



badan pengawas keuangan dan pembangunan (BPKP) dan Badan pemeriksa keuangan (BPK) dalam rangka pembuktian tindak pidana korupsi, melainkan dapat berkoordinasi dengan instansi intern pemerintah lainnya seperti inspektorat jendral. Bahkan dapat membuktikan sendiri diluar temuan badan pengawas keuangan dan pembangunan ataupun badan pemeriksa keuangan”.

Namun analisis penulis, beberapa kasus korupsi yang terjadi di Indonesia sebagai berikut PT Indosat dan IM2, tindak pidana korupsi pekerjaan belanja modal dan mesin alat kesehatan dinas kesehatan Kuburaya kedua kasus tersebut yang menentukan terjadinya kerugian keuangan negara atau dalam hal pencatatan kerugian keuangan negara yaitu Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan bukan Badan Pemeriksa Keuangan. Namun hal tersebut yang lebih berwenang dalam perhitungan kerugian keuangan negara dan penetapan adalah lembaga Badan Pemeriksa Keuangan dikarenakan Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan pasal 2 UU No 15 Tahun 2006 tentang BPK dinyatakan jelas bahwa BPK merupakan salah satu lembaga Negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Namun yang pada kenyataan para penyelidik ataupun penyidik sampai sekarang masih menggunakan auditor dari badan pengawas keuangan dan pembangunan dikarenakan banyaknya aturan yang mendukung akan hal tersebut seperti peraturan presiden no. 192 tahun 2014 tentang fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan di pasal

3 huruf e bahwa “ pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang menghambat kelancaran pembangunan,audit atas penyesuaian harga,audit klaim,audit investigative terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah,audit perhitungan kerugian keuangan negara/daerah,pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi”. dalam hal pengawasan keuangan negara di Indonesia terbagi dua yaitu; pengendalian keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara. Pengendalian keuangan negara sebagaimana tercantum dalam pasal 58 undang-undang no. 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan.

”Dalam rangka meningkatkan kinerja transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, presiden selaku pemerintah dan menyelenggarakan system pengendalian intern dilingkungan pemerintah secara menyeluruh”.

Yang dimaksud pengendalian intern diatas adalah inspektorat jendral, inspektorat jendral provinsi, inspektorat jendral kabupaten/kota, dan badan pengawas keuangan dan pembangunan sebagai pengawasan preventif. Selain upaya tersebut, adapun upaya pemeriksaan sebagai bagian dari pengawasan keuangan negara yang dilaksanakan oleh badan pemeriksa keuangan sebagai pengawasan represif. Sebagaimana yang tertuang dalam pasal 23E undang-undang dasar republik Indonesia tahun 1945. Sehingga hal tersebut menjadi tumpang tindih kewenangan antara badan pemeriksa keuangan dengan badan pengawas keuangan dan pembangunan, dan hal menjadi perdebatan antara praktisi, ahli hukum,

maupun aparat penegak hukum tentang kewenangan tersebut, namun secara yuridis dalam hal ini kewenangan badan pemeriksa keuangan menghitung kerugian keuangan negara diatur dalam peraturan perundang-undangan, bahkan diatur lebih khusus secara konstitusional dalam pasal 23E ayat (1) undang-undang dasar negara republic tahun tahun 1945 bahwa “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri”. Dalam pasal 6 uu. Nomor 15 tahun 2006 tentang badan pemeriksa keuangan berbunyi:

1. Badan pemeriksa keuangan memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, bank Indonesia, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelolah keuangan negara.
2. Pelaksanaan pemerintah badan pemeriksa keuangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
3. Pemeriksaan badan pemeriksa keuangan mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
4. Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan public berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan,

laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada badan pemeriksa keuangan dan dipublikasikan.

Dari uraian diatas penulis menyimpulkan bahwa melaksanakan tugas dan fungsi badan pengawas keuangan dan pembangunan didukung dengan adanya berbagai perundang-undangan diantaranya peraturan pemerintah nomor 60 tahun 2008 tentang pengendalian intern pemerintah, keputusan presiden nomo 103 tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi kewenangan,susunan organisasi dan tata letak kerja lembaga non departemen sebagaimana telah diubah terakhir dengan peraturan presiden nomor 3 tahun 2014; sesuai dengan instruksi presiden nomor 4 tahun 2011 tentang percepatan peningkatan kualitas akuntabilitas keuangan negara.