

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara yang menganut asas desentralisasi, memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam mengurus pemerintahan daerahnya sendiri. Otonomi daerah sebagai prinsip memiliki arti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat sendiri-sendiri, dalam kadar Negara Kesatuan. Hal ini dilakukan atas dasar tiap-tiap daerah mempunyai histori dan sifat khusus yang berlainan dari pada riwayat dan sifat daerah lain. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah terdapat batasan yang diterapkan oleh pemerintah, dengan melakukan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Perimbangan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan sub sistem keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemberian sumber keuangan Negara kepada pemerintah daerah didasarkan atas penyerahan tugas kepada pemerintah daerah dengan memerhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.¹

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal jika penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pencarian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu kepada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.²

¹ Edward H, *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, Vol XLII No. 1, Tahun 2016.

² *Ibid.*

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diuraikan sebagai berikut:

- a. Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara yang merupakan bagian kekuasaan pemerintah.
- b. Presiden menyerahkan kekuasaan tersebut kepada kepala daerah (Gubernur/ Bupati/ Walikota) selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerahnya dan mewakili pemerintah daerah dalam pemilikan kekayaan yang terpisah.
- c. Hubungan antara pusat dan daerah menyangkut hubungan pengelolaan pendapatan (revenue) dan penggunaan (expenditure) baik untuk pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas, responsible dan akuntable.
- d. Konsep hubungan antara pusat dan daerah adalah hubungan administrasi dan hubungan kewilayahan, sehingga pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah sesuai dengan peraturren perundang-undangan.

Di Indonesia, desentralisasi yang diikuti dengan desentralisasi fiskal diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Dengan diterapkannya kebijakan desentralisasi fiskal ini maka daerah mempunyai hak dan kewajiban mengelola keuangannya sendiri sesuai alokasi yang diterima.

Bentuk Hak dan kewajiban daerah perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban. Sementara itu, pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah

tersebut. maka, pengelolaan keuangan daerah dapat dianggap sebagai subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah juga harus dilakukan dengan cara yang baik dan bijak agar keuangan daerah tersebut bisa menjadi efisien penggunaannya yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Hak dan kewajiban yang diemban oleh pemerintah daerah disebabkan oleh penerapan Kebijakan desentralisasi Fiskal sebagai konsekwensi logis penerapan desentralisasi dibidang pemerintahan. Kepala daerah berperan sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah, yang karena jabatannya memiliki kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, peran keuangan daerah menjadi dukungan dana dari dan atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu, sebagai konsekuensi diterapkannya otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kesempatan seluas-luasnya untuk mengelola sumber daya yang dimilikinya, juga dapat membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang sedang berlangsung di daerah masing-masing. Hal itu ditegaskan dalam UU Pemda dan UU HKPD yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah dalam mengatur sumber dana, menentukan arah, tujuan, dan target penggunaan anggaran.

Bakat pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.³ Pada semua aspek pengelolaan tersebut, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan. Dalam rangka pertanggungjawaban tersebut, pemerintah daerah selaku pengelola keuangan daerah harus melakukan optimalisasi, efisiensi dan efektivitas untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

³ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 21.

Tingginya berbagai asumsi masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah khususnya perihal keuangan daerah, menyebabkan kinerja pemerintah menjadi salah satu isu yang menjadi sorotan publik. Hal ini dikarenakan masyarakat belum merasakan hasil kinerja dan realisasi atas pengelolaan keuangan daerah secara maksimal.⁴ Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah dituntut untuk melaksanakan kinerja yang baik dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Atas hal tersebut masyarakat menuntut pemerintah daerah untuk mempunyai kinerja keuangan yang baik dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagai perwujudan konsep otonomi daerah.

Pencapaian kinerja keuangan, menjadi salah satu tolak ukur atas keberhasilan daerah otonom dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Akuntabilitas dan transparansi memiliki hubungan yang erat dengan pengukuran kinerja pemerintah daerah. Akuntabilitas memiliki makna setiap proses dan hasil pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, sedangkan transparansi menuntut keterbukaan sehingga bisa diakses oleh semua orang yang membutuhkan. Penerapan berbagai aturan perundang-undangan yang terkait dengan penerapan konsep akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan pemerintah daerah yang baik dan berpihak kepada rakyat. Implementasi akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah ini diharapkan mampu meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Akuntabilitas dan transparansi menjadi prasyarat untuk pemerintah mencapai pelayanan publik yang baik (*good governance*).⁵

Penerapan *good governance* ditujukan agar pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan dapat berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari budaya korupsi, kolusi dan nepotisme. Konsep

⁴ Lucy Auditya, Husaini dan Lismawati, *Analisis Pengaruh Akuntabilitas Dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*, Jurnal Fairness Vol 3, No. 1, 2013.

⁵ *Ibid.*

good governance semakin diisyaratkan untuk dilaksanakan pemerintah seiring dengan adanya reformasi yang menumbuhkan otonomi daerah .⁶

Beberapa prinsip *good governance* yang digunakan berbagai institusi pemerintahan, terlihat bahwa prinsip yang melandasi *good governance* sangat bervariasi dan disesuaikan dengan kondisi institusional. Namun di antara berbagai adopsi, paling tidak terdapat sejumlah prinsip yang disepakati oleh institusi dan diakui sebagai karakteristik *good governance*, di antaranya yaitu prinsip akuntabilitas dan transparansi. Kedua prinsip tersebut tidak dapat berjalan sendiri-sendiri karena terdapat hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi.⁷

Tertuju kepada prinsip akuntabilitas dan transparansi yang merupakan bagian dari *good governance*, pemerintah daerah sejatinya harus melaksanakan pemerintahan daerah dengan bertanggungjawab, terbuka, partisipatif, dan koordinasi dalam pelaksanaannya. Tentu hal ini didukung dengan pembagian kekuasaan yang semakin membuat pemerintah untuk senantiasa harus berkoordinasi antara lembaga pada setiap tingkatan pemerintahan yang ada di Indonesia. Dengan demikian, pemerintah daerah perlu senantiasa diawasi dalam pelaksanaan pemerintahan agar selalu berada di koridor yang tepat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Salah satu lembaga yang diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Perpers BPKP), menyatakan bahwa tugas BPKP yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan

⁶ Amelia, Ira, Desmiyawati dan Nur Azlina, *Pengaruh Good Governance, Pengendalian Intern Dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Pada Satuan Kerja Pemerintah Kabupaten Pelalawan)*, Jurusan Akuntansi. Fakultas Ekonomi, Universitas Riau, Pekanbaru, 2013, hlm 1-15.pdf.

⁷ CUI-ITB, *Keterkaitan Akuntabilitas dan Transparansi Dalam Pencapaian Good Governance*. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol.15, No. 1, 2004, hlm. 34-47.pdf.

keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional. Di samping itu BPKP dikategorikan sebagai lembaga pengawas internal yang berada di bawah Presiden.

Adapun ruang lingkup fungsi pengawasan yang dimiliki BPKP mencakup penugasan sebagai berikut: perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional; pelaksanaan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap seluruh kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah; pemberian konsultasi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/ kebijakan pemerintah yang strategis.

Tugas dan fungsi yang dimiliki oleh BPKP diselenggarakan oleh unit-unit kerja, berupa beberapa kedeputian dan kantor perwakilan yang ada pada setiap provinsi di Indonesia. Kantor Perwakilan BPKP sebagai unit pelaksanaan BPKP Pusat di daerah merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) yang bertugas melakukan pengawasan, baik terhadap pelaksanaan keuangan dan pembangunan maupun terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Namun demikian, perubahan-perubahan lingkungan strategis yang telah terjadi, mendorong BPKP untuk melakukan reposisi dan redefinisi terhadap tugas, fungsi, dan perannya di bidang pengawasan fungsional.

Perwakilan BPKP di setiap Provinsi dianggap sebagai aparat pengawasan intern pemerintah yang memfokuskan kegiatannya dalam mendorong terselenggaranya otonomi daerah, akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dalam rangka mewujudkan *good governance*, optimalisasi penerimaan negara/daerah, dan berperan aktif dalam pemberantasan KKN. Lebih jauh lagi, sesuai dengan kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki, Perwakilan BPKP di setiap Provinsi harus berusaha berperan membantu mempercepat perbaikan manajemen pemerintahan daerah.

Fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah yang dimiliki suatu lembaga tidak hanya dimiliki BPKP, terdapat dua lembaga lain yang memiliki fungsi

pengawasan, yaitu inspektorat dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Inspektorat sebagai salah satu Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) terdiri atas inspektorat kabupaten, inspektorat provinsi dan inspektorat jenderal merupakan lembaga pengawas internal, ditambah dengan BPKP. Sedangkan, BPK dikategorikan sebagai pengawas eksternal.

Dalam perspektif umum, pengawasan yang dilakukan tiga lembaga tersebut membantu melaksanakan kebijakan atau program yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, pengawasan menciptakan suatu sistem penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan sesuai dengan rencana. Selain itu, pengawasan dapat mendeteksi sejauhmana penyimpangan kebijakan atau program yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut, sehingga tidak mengganggu rencana. Melalui pengawasan diupayakan suatu penataan struktur yang meletakkan dasar-dasar kerja yang sesungguhnya.

Secara khusus terdapat perbedaan pada tiap-tiap lembaga pengawasan, seperti inspektorat yang memiliki peranan dalam pengawasan terhadap lembaga negara, institusi atau Pemda. Inspektorat memiliki tugas untuk melakukan pengawasan dan hasil laporannya diserahkan kepada kepala lembaga negara, kepala institusi atau kepala daerah. Inspektorat yang menjalankan SPIP, diawali dengan penjabaran definisi audit internal/audit intern adalah kegiatan yang independen dan objektif dalam bentuk pemberian keyakinan (*assurance activities*) dan konsultansi (*consulting activities*), yang dirancang untuk memberi nilai tambah dan meningkatkan operasional sebuah organisasi (audit). Kegiatan ini membantu organisasi (audit) mencapai tujuannya dengan cara menggunakan pendekatan yang sistematis dan teratur untuk menilai dan meningkatkan efektivitas dan proses manajemen risiko, kontrol (pengendalian) dan tata kelola. Peran inspektif yang efektif berdasarkan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengadilan Intern Pemerintah, sekurang-kurangnya harus memenuhi :

1. Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi,

efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah

2. Memberikan peringatan dini (*early warning*) dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah, serta
3. Memelihara dan meningkatkan kualitas tatakelola (*governance*) penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Selanjutnya, BPK berperan sebagai lembaga pengawas eksternal memiliki tanggung jawab untuk memberikan hasil pemeriksaannya terhadap DPR, DPD, dan DPRD. Jenis pemeriksaan yang dilakukannya beragam, seperti pemeriksaan terhadap laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu, dan lain-lain. Kerja BPK bersifat *mandatory*, melakukan pemeriksaan keuangan negara kepada seluruh entitas yang menggunakan uang negara. Setelah proses *mandatory* berjalan, bisa jadi timbul kasus (untuk ditelusuri). Proses *mandatory* dilakukan dengan tiga hal, audit laporan keuangan, audit kinerja, dan audit dengan tujuan tertentu. Pertengahan semester pertama biasanya BPK disibukan dengan meng-audit laporan keuangan. Terhadap audit laporan keuangan BPK yang mengindikasikan kerugian negara nantinya bisa ditindaklanjuti lagi dengan tujuan tertentu. Adanya kasus ini timbul karena *mandatory* BPK. Karena tujuan BPK adalah mendorong pemerintah tertib administratif.⁸

BPK mempunyai kebebasan dan kemandirian dalam proses yang meliputi tiga tahap pemeriksaan, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan ini mencakup kebebasan untuk menentukan objek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang objeknya telah diatur tersendiri dalam undang-undang, atau pemeriksaan berdasarkan permintaan

⁸ Dinda Audriene Muthmainah “Menelisik Cara Kerja BPK dalam Memeriksa Keuangan Negara” diakses melalui [https:// www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170731084819-84-231374/menelisik-cara-kerja-bpk-dalam-memeriksa-keuangan-negara](https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170731084819-84-231374/menelisik-cara-kerja-bpk-dalam-memeriksa-keuangan-negara), Diakses pada tanggal 27 Januari 2023.

husus dari lembaga perwakilan. Dalam perencanaan tugas pemeriksaan, BPK memperhatikan permintaan, saran, dan pendapat lembaga perwakilan yang berupa hasil keputusan rapat paripurna, rapat kerja, dan alat kelengkapan lembaga perwakilan yang disampaikan dalam rapat paripurna DPR untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan. Dalam rangka membahas saran, permintaan, dan pendapat tersebut, BPK atau lembaga perwakilan mengadakan pertemuan untuk melakukan konsultasi. BPK juga mempertimbangkan informasi masyarakat berupa penelitian dan pengembangan, kajian, pendapat dan keterangan organisasi profesi terkait, berita media massa, pengaduan langsung dari masyarakat, juga informasi dari pemerintah termasuk lembaga independen yang dibentuk dalam upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).

Terakhir, BPKP cenderung melakukan pembinaan untuk implementasi sistem pengendalian intern pemerintah dan juga memiliki fungsi pengawasan yang dilakukan di seluruh Indonesia. BPKP sebagai badan administratif yang bertanggungjawab kepada presiden, tentu BPKP memiliki kapasitas dalam otoritas publik. Sehingga sangat terlihat siapa yang mampu dan kepada siapa berorganisasi dalam menyelesaikan kewajiban dan kapasitasnya, sehingga berjalan secara kuantitatif dan berjalan sesuai pedoman materiil. Situasi BPKP sebagai penilai interior otoritas publik menjalankan kewajibannya dengan menganalisis laporan kerugian negara yang telah diperkenalkan oleh organisasi pemerintah pusat dan teritorial untuk kemudian ditinjau. Pasca penilaian dilakukan, BPKP membuat laporan review berdasarkan laporan yang ada, dimana laporan yang dibuat oleh BPKP adalah laporan yang diperiksa yang kemudian diberikan kepada klien data ringkasan fiskal, khususnya presiden. Hasil laporan yang dikeluarkan oleh BPKP bersifat usulan yang diberikan kepada Presiden sebagai bahan evaluasi di masa mendatang.

Tujuan dari pemeriksaan atau peninjauan BPKP adalah menciptakan *good*

governance, khususnya pemerintahan yang bersih, kuat, cakap, dan lugas. Pemeriksaan atau peninjauan yang dilakukan oleh BPKP pada praktiknya untuk melihat sejauh mana SPI badan publik yang dipimpin Pemda dapat melakukan perbaikan atau membantu badan publik yang tidak memahami SPI atau tidak memiliki keterampilan untuk menjalankannya. Kemudian BPKP mengaudit SPI badan publik terlebih dahulu dan kemudian memberikan usulan kepada pemerintah terdekat terkait.

Tersebarnya fungsi pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah, mengakibatkan kedudukan BPKP sebagai salah satu organisasi internal otoritas publik menjadi lemah. Terlebih setelah dicabutnya sistem Permohonan Baru, kapasitas BPKP sampai taraf tertentu menjadi kurang efektif karena diperkuatnya unsur-unsur BPK, KPK, dan berbagai organisasi yang tergabung kapasitas administrasilainnya. Selain itu, menimbulkan kecurigaan bahwa BPKP ini harus segera dibubarkan karena kapasitasnya hanya menyoroti pengelolaan keuangan sedangkan kapasitasnya tidak hanya mengatur dana tetapi juga dalam hal pengembangan.

Atas fungsi pengawasan yang dimiliki oleh BPK, inspektorat, dan BPKP, terdapat beberapa permasalahan dalam eksistensi BPKP, yaitu sebagai berikut:

1. mengenai urgensi BPKP dalam pengawasan keuangan daerah di Indonesia;
2. overlapping dan duplikasi pengawasan keuangan daerah; dan
3. efektivitas pengawasan keuangan daerah.

Urgensi keberadaan BPKP pasca reformasi dapat terlihat dengan fungsi pengawasan yang dimiliki semakin dipersempit ruang geraknya. Kondisi ini memberikan dampak kepada keberadaan BPKP dalam pengawasan yang memungkinkan tarik-ulur untuk dipertahankan. BPKP pasca reformasi dan sebelum adanya PP mengenai SPIP, kondisinya tidak stabil. Ada yang menginginkan BPKP dirubah formatnya dan ada pula yang sampai menginginkan BPKP bubar, sehingga setiap langkah yang diambil dalam melakukan pengawasan ataupun pemeriksaan mendapatkan sorotan tajam dari publik.

Keberadaan BPKP dalam sistem pengawasan di Indonesia sedang dalam posisi yang sangat dilematis. Bahkan hal itu mengakibatkan beberapa aparat pengawas pindah pekerjaan dan sesama lembaga negara saling menjatuhkan satu sama lain. Namun, saat ini setelah PP Nomor 60 Tahun 2008 mengenai SPIP terbentuk, sebagai auditor internal pemerintah, peran BPKP menjadi sangat diperlukan. Hal ini dikarenakan BPKP ditugaskan sebagai pengawal rancangan keuangan dan akuntabilitas presiden (RKAP), pembantu presiden dalam rangka mewujudkan akuntabilitas, dan pembina bagi APIP yang berada pada Inspektorat Daerah (itda), Inspektorat Jenderal (itjen), dan juga BUMN/D. Kewenangan yang dilakukan oleh BPKP saat ini lebih menekankan kepada pembinaan terhadap APIP lembaga pengawas baik kota/kabupaten hingga BUMN/D. Walaupun begitu, peranannya sebagai lembaga pengawas tetap ada namun berdasarkan permintaan.

Berdasarkan paparan diatas penulis tertarik untuk mengkaji suatu permasalahan hukum dalam bentuk Skripsi dengan judul: ***“FUNGSI PENGAWASAN BADAN PENGAWASAN DAN PEMBANGUNAN TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN NO 20 TAHUN 2023 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PRESIDEN NOMOR 192 TAHUN 2014 TENTANG BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN”***

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, terdapat beberapa permasalahan yang dapat penulis kemukakan sebagai identifikasi masalah, yaitu:

1. Bagaimana kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia ?
2. Bagaimana Fungsi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan terhadap pengelolaan keuangan daerah ?

3. Bagaimana kendala yang dihadapi dan solusi yang diberikan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dalam penyelenggaraan fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Fungsi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan terhadap pengelolaan keuangan daerah.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi dan solusi yang diberikan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dalam penyelenggaraan fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Melalui bagian ini selanjutnya dapat ditentukan bahwa kegunaan penelitian ini terbagi dalam 2 (dua) kegunaan yaitu :

1. Kegunaan Teoritis
Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan dalam perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara, Ilmu Negara, Politik Hukum, Hukum Administrasi serta perangkat hukum lain yang berkaitan dengan penelitian tentang peran BPKP dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah berdasarkan Perpres No. 20 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Skripsi ini diharapkan memberikan suatu masukan untuk BPKP dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah berdasarkan

Perpres No. 20 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Perpres No. 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan

- b. Skripsi ini diharapkan dapat menjadi sebuah kontribusi ide atau pemikiran yang dapat dijadikan bahan pengetahuan bagi siapa saja yang memerlukan, khususnya kalangan Fakultas Hukum Universitas Pasundan dan perguruan tinggi lainnya serta masyarakat pada umumnya yang ingin mengetahui lebih lanjut tentang peran BPKP dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah berdasarkan Perpres No. 20 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Perpres No. 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan.

E. Kerangka Pemikiran

UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materiel (*separation of power*), tetapi pemisahan kekuasaan dalam arti formil atau pembagian kekuasaan (*Distribution of Power*). Sistem pembagian kekuasaan di Indonesia saat ini terdiri atas tiga lembaga, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang berdasarkan prinsip “*checks and balances*”. Ketiga lembaga negara tersebut di Indonesia tidak dipisahkan secara mutlak, tetapi antara lembaga satu dan lainnya terdapat hubungan kekuasaan dan keterkaitan. Sistem ini sangat dipengaruhi oleh teori *Trias Politica* dari Montesquieu, tetapi dalam pelaksanaannya tidak diterapkan secara murni dan mutlak.

Lahirnya pandangan untuk membagi kekuasaan dilandasi oleh adanya kritik atas teori pemisahan kekuasaan yang dipaparkan Montesquieu, karena pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Menurut E. Utrecht, pemisahan mutlak mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan badan kenegaraan lainnya. Ketiadaan

pengawasan ini mengakibatkan terbukanya kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya.⁹

Negara yang sedang berkembang pada abad ke-20 mengalami kompleksnya kehidupan ekonomi, social, serta badan eksekutif yang mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, mengakibatkan *Trias Politica* dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi.¹⁰ Selain itu, negara modern yang mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*Welfare State*) dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.

Pentingnya teori pembagian kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikarenakan para penyelenggara negara bukanlah manusia malaikat, tetapi manusia yang mempunyai kecenderungan memperluas dan memperpanjang kekuasaannya dengan mengabaikan hak-hak masyarakat. Untuk itu teori pembagian kekuasaan menghadirkan suatu sistem saling mengawasi secara seimbang (*check and balance*). Operasionalisasi dari teori *check and balance*, dapat dilakukan melalui:¹¹

1. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
3. Upaya hukum dari cabang pemerintahan yang satu terhadap cabang yang lainnya.
4. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan terhadap cabang pemerintahan lainnya.

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 283.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 29-30

¹¹ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, The Biografy Institute, Jakarta, 2007. Hlm 55

5. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir bila ada konflik kewenangan antara eksekutif dan legislatif.

Secara hihstoris, terjadi perkembangan yang pesat terhadap teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara. Hal ini disebabkan oleh tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks, menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya.¹² Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin.

Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).¹³ Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Sehingga dimungkinkan adanya suatu lembaga negara baru yang menjalankan fungsi yang bersifat campuran dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*) atau quasi independent.¹⁴

Pembagian kekuasaan (*Distribution of Power*) dalam kelembagaan negara Indonesia dibagi kedalam tiga kekuasaan yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif dipegang oleh lembaga eksekutif atau lembaga yang

¹² Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 282.

¹³ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Alumni, Jakarta, 2006, hlm. 74

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi.....Op.Cit*, hlm. 1

melaksanakan undang-undang, dalam kehidupan sehari-hari atau lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Kekuasaan legislative dipegang oleh lembaga legislatif atau lembaga yang membuat undang-undang. Dimana anggota dianggap mewakili rakyat, oleh karena itu, lembaga ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Di Indonesia, lembaga legislatif terbagi menjadi dua bagian, yaitu lembaga legislatif pusat (DPR) dan lembaga legislatif daerah (DPRD). Terakhir, Kekuasaan yudikatif dipegang oleh lembaga yudikatif atau lembaga yang dimiliki oleh warga masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang melalui wakilnya yang duduk dalam lembaga Mahkamah Agung (MA). Lembaga ini berperan sebagai alat pengendali sosial, yang pelaksanaannya dilakukan terhadap lembaga kekuasaan eksekutif.

Hubungan eksekutif dan legislatif dapat dilihat dari dua alternatif utama, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan diartikan sebagai cara hubungan kerja dan sekaligus hubungan fungsi antara lembaga-lembaga negara. Sistem parlementer biasanya didefinisikan sebagai suatu bentuk demokrasi konstitusional yang dimiliki lembaga legislatif. Dengan demikian, eksekutif dapat diberhentikan melalui mosi tidak percaya. Sebaliknya sistem presidensial, biasanya kepala eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan presiden. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya oleh parlemen.

Konsepsi tentang lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur. Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan

negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan. Sebelum Montesquieu di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *ndefencie*; (iii) fungsi *nancie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam trias politica Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.¹⁵

Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.¹⁶

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non kementerian, atau lembaga negara saja, ada

¹⁵ *Ibid*, hlm 29

¹⁶ *Ibid*, hlm 37

yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.¹⁷ Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*.¹⁸ Dalam Konstitusi Amerika Serikat, kata *The Government of the United States of America* jelas dimaksudkan mencakup pengertian pemerintahan oleh Presiden dan Kongres Amerika Serikat. Artinya, kata *government* itu bukan hanya mencakup pemerintah dan pemerintahan eksekutif.

UUD 1945 menggunakan istilah lembaga negara di dalam Pasal II Aturan Peralihan. Ditentukan bahwa “Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk menjalankan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.” Namun tidak ditentukan lembaga negara yang dimaksud. Selain istilah tersebut, digunakan pula sebutan lain, seperti istilah:

1. Majelis untuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Dewan untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dewan pertimbangan;
3. Komisi untuk Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Yudisial;
4. Mahkamah untuk Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi;
5. Badan untuk Badan Pemeriksa Keuangan; dan lain-lain.

¹⁷ *Ibid*, hlm 80

¹⁸ *Ibid*, hlm 81

Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini. Karena itu, untuk melengkapi informasi mengenai soal, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut:

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independent;
2. Lembaga negara dan komisi-komisi negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance*;
3. Lembaga-lembaga independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang;
4. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah);
5. Lembaga-lembaga dan komisi - komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan; dan
6. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan aparat pengawas intern yang bersifat khusus di lingkungan eksekutif (pemerintahan). Dengan banyaknya lembaga-lembaga negara, secara tidak langsung telah mengubah hubungan antar lembaga negara termasuk BPKP. Seperti hubungan fungsional antara BPKP dengan Presiden dalam kerangka pengawasan kepada penyelenggaraan keuangan dan pembangunan negara baik secara nasional dan didaerah.

Peran BPKP dalam pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah lebih condong melakukan pembinaan untuk implementasi sistem pengendalian intern pemerintah. Kegiatan pembinaan yang dilakukan dengan pemeriksaan atau peninjauan bertujuan untuk menciptakan *good governance*, khususnya pemerintahan yang bersih, kuat, cakap, dan lugas. Pemeriksaan atau peninjauan yang dilakukan oleh BPKP pada praktiknya untuk melihat sejauh mana SPI badan publik yang dipimpin Pemda dapat

melakukan perbaikan atau membantu badan publik yang tidak memahami SPI atau tidak memiliki keterampilan untuk menjalankannya. Kemudian BPKP mengaudit SPI badan publik terlebih dahulu dan kemudian memberikan usulan kepada pemerintah terdekat terkait.

United Nations Development Program (UNDP) dalam “*Governance for sustainable human development*” mendefinisikan *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antar negara, sektor swasta, dan society.¹⁹ Sedangkan menurut Sadjijono, *good governance* mengandung arti: “*Kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara*”.²⁰ Disisi lain *good governance* dapat dijelaskan sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal selama ini, birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten.²¹ *Good governance* menghendaki pemerintah dijalankan dengan mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan yang baik, seperti transparansi (keterbukaan), akuntabilitas, partisipasi, keadilan, dan kemandirian, sehingga sumber daya negara yang berada dalam pengelolaan pemerintah benar-benar mencapai tujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kemajuan rakyat dan negara.²²

¹⁹ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 82.

²⁰ Maryam, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi, 6(1), 2016, hlm 1- 18.

²¹ M. Oktarina, K. Raharjo, dan R. Andini, *Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, Kualitas Aparatur Pemerintah Daerah dan Good Governance terhadap Kualitas Laporan Keuangan di Kota Semarang*, Journal Of Accounting, 2(2), 2016, hlm. 1-15.

²² E. Zeyn, *Pengaruh Penerapan Good Governance dan Standar Akuntansi Pemerintahan terhadap Akuntabilitas Keuangan*, Trikonomika, 10(1), 2011, hlm. 52-62.

Good governance dianggap sebagai kriteria negara-negara yang baik dan berhasil dalam pembangunan, bahkan dijadikan semacam kriteria untuk memperoleh kemampuan bantuan optimal dan *good governance* dianggap sebagai istilah standar untuk organisasi publik hanya dalam arti pemerintahan. Pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai bagian dari agenda reformasi dengan tujuan agar terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih (*good clean governance*), meliputi profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi dan partisipasi, efisiensi dan efektivitas, supermasi hukum, bervisi strategis. Melihat kompleksitas masalah dan implikasinya terhadap pengembangan praktik *good governance*, maka pemberian prioritas pada pembenahan kinerja birokrasi pemerintah dalam pelayanan publik menjadi langkah awal yang sangat strategis.²³

Penerapan *good governance* memiliki pengaruh terhadap kinerja pemerintah. Hal ini karena implementasi *good governance* memiliki fungsi untuk mengarahkan dan memberikan pedoman bagi organisasi dalam melaksanakan segala aktivitasnya. Hal tersebut jelas akan meningkatkan kinerja pemerintah. Implementasi *good governance* juga akan memoderasi pengaruh gaya kepemimpinan seseorang terhadap kinerja sebuah organisasi pemerintah. *Good governance* dapat menentukan gaya memimpin seseorang dalam menyempurnakan sistem manajemen organisasi. Selain itu, *good governance* juga memiliki fungsi pengendali manajemen dan monitoring, sehingga dapat meningkatkan kinerja.²⁴

Konsep *good governance* erat kaitannya dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Safri Nugroho dkk, mengartikan *good governance* sebagai

²³ Nubatonis, E. Sondil, Sugeng Rusmiwari dan Son Suwasono, *Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 3(1), 2014, hlm. 16-20.

²⁴ B. Anggiriawan & M. G. Wirakusuma, *Pengaruh Gaya Kepemimpinan dan Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Organisasi Dengan Penerapan Good Governance Sebagai Variabel Moderasi*, E-Jurnal Akuntansi, 2015, hlm. 311-325.

“kepemerintahan yang baik”.²⁵ Kepemerintahan yang baik atau *good governance* menurut Safri Nugroho dapat dilihat sebagai kata-kata atau istilah biasa yaitu pemerintahan yang baik atau label konsep khususnya pada konsep Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dan *good governance*. Di dalam perkembangannya prinsip-prinsip *good governance* bergeser ke arah atau diperkaya oleh penerapan atau best practice berbagai prinsip manajemen. Gejala ini menunjukkan bahwa Hukum Administrasi Negara memang selalu berkembang pada setiap waktu untuk dapat dipakai sebagai pedoman di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sebagai bagian dari peningkatan *governance* di lingkungan Pemerintah Daerah, BPKP ikut mengarahkan sumber dayanya untuk mendorong penerapan *good governance* di lingkungan Pemerintahan Daerah khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah. *Good governance* menghendaki pemerintahan dijalankan dengan mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan yang baik, seperti transparansi (keterbukaan), akuntabilitas, partisipasi, keadilan, dan kemandirian, sehingga sumber daya negara yang berada dalam pengelolaan pemerintah daerah benar-benar mencapai tujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kemajuan rakyat dan negara. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* oleh BPKP dalam pengelolaan keuangan daerah tak lepas dari masalah akuntabilitas dan transparansi, karena aspek keuangan negara menduduki posisi strategis dalam proses pembangunan bangsa, baik dari segi sifat, jumlah maupun pengaruhnya terhadap kemajuan, ketahanan, dan kestabilan perekonomian bangsa. Tuntutan terhadap kinerja penyelenggara pemerintahan di era reformasi tidak hanya menginginkan agar cita-cita negara dapat terwujud secara efektif, namun juga menginginkan adanya reformasi di segala bidang, terutama terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

²⁵ Muhammad Tanzil Aziz Rahimallah, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Aupb) Dan Kaitannya Dengan Good Governance (Gg)*, Sekolah Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri, hlm 7-8.

F. Metode Penelitian

Untuk mencapai tujuan penelitian, diperlukan metode dan pendekatan yang sesuai agar data yang relevan dapat dikumpulkan dan penelitian dapat dilaksanakan secara terarah, efisien, dan efektif. Penulis berusaha untuk mendapatkan data dan fakta-fakta dari sumber yang terpercaya dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan usulan penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini memiliki sifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan menggambarkan fakta hukum dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku serta dihubungkan dengan teori hukum yang berkaitan dengan pembahasan. Soerjono Soekanto menyatakan bahwa penelitian deskriptif analisis merupakan sebuah penelitian yang menggambarkan fakta-fakta hukum dan/atau undang-undang secara komprehensif.²⁶ Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta, sifat, serta hubungan antar-fenomena yang diteliti.

Berkaitan dengan topik penelitian ini, maka akan dikaji data sekunder yang berkaitan dengan peran BPKP dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah berdasarkan Perpres No. 20 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Perpres No. 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan yuridis normatif. Dimana penelitian ini akan dilakukan dengan data yang diperoleh dari

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, 2015, hlm. 10.

study kepustakaan, dengan penelitian akan dikonsepsikan terhadap asas, norma, dogma, maupun kaidah hukum. Metode pendekatan yang digunakan untuk menjawab isu hukum dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).²⁷

Dimana metode ini didasarkan pada bahan hukum utama dengan mempelajari teori, konsep peraturan perundang, asas hukum dan undang yang berkaitan dengan penelitian untuk mengkonsepkan hukum. Sebagai norma, kaidah, asas atau dogma yang menyertai hukum, dalam hal ini kegiatan penafsiran hukum tidak memerlukan dukungan data atau fakta sosial yang hanya disebut sebagai bahan hukum (bahan hukum pertama, kedua dan ketiga). Untuk menafsirkan hukum atau mencari makna dan memberi nilai hukum hanya menggunakan konsep hukum, dan langkah yang diambil adalah langkah normatif.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini berdasarkan penelitian terhadap data sekunder, seperti hal-hal yang bersifat teori, pandangan- pandangan para ahli dan doktrin hukum, karena di dalam sudut pandang hukum kekuatan mengikatnya dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu primer, sekunder dan tersier. Untuk mendapatkan informasi mengenai berbagai hal yang disebutkan di atas itu orang harus melakukan penelaahan kepustakaan. Memang, pada umumnya lebih dari lima puluh persen kegiatan dalam seluruh proses penelitian itu adalah membaca. Karena itu sumber bacaan merupakan bagian penunjang penelitian yang esensial.

Secara garis besar, sumber bacaan itu dapat dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu (a) sumber acuan umum, dan (b) sumber acuan khusus. Teori-teori dan konsep-konsep pada umumnya dapat diketemukan dalam satu acuan

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Interpretama Offset, Jakarta, 2005, hlm.93.

umum, yaitu kepustakaan yang berwujud buku-bukuteks, ensiklopedia, monograp, dan sejenisnya.²⁸

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data melalui kajian kepustakaan (*library research*) untuk memperoleh data sekunder. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, dan Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Perpres No. 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan

²⁸ W. Gulo, Metodologi Penelitian, Gramedia, Jakarta, 2007, hlm.18.

hukum primer seperti artikel, jurnal, koran, internet yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti.²⁹

- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, contohnya adalah KBBI, Kamus Hukum, Ensiklopedia dan sebagainya sebagai penunjang dan pelengkap data sekunder.³⁰

5. Analisis Data

Data dianalisis dengan metode analisis yuridis kualitatif, karena data penelitian yang diperoleh dari teori dan apa yang terjadi di lapangan, yang dialami dan dirasakan dan dipikirkan oleh partisipan/sumber data.³¹ Melalui serangkaian aktivitas tersebut, data kualitatif yang biasanya berserakan dan bertumpuk-tumpuk bisa disederhanakan untuk akhirnya bisa dipahami dengan mudah.

6. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di perpustakaan dan beberapa instansi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti yaitu:

- a. Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP)
Provinsi Jawa Barat. Jl. Raya Cibeureum No. 50 Bandung;

²⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Ghalia Indonesia, Bogor, 1994, hlm. 16.

³⁰ *Ibid*, hlm. 116.

³¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 3.

- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong
Dalam No. 17 Bandung; dan
- c. Perpustakaan Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung