

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara kesatuan dideklarasikan oleh para pendirinya saat kemerdekaan dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari suatu negara, negara tidak dibentuk berdasarkan kesepakatan, setelah itu baru dibentuk wilayah atau daerah di bawahnya. Kewenangan yang didapat oleh daerah merupakan pelimpahan dari pemerintah pusat untuk diatur sebagian¹. Menurut Konstitusi, Negara Indonesia menganut bentuk negara kesatuan. Hal ini dapat dicerna dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik“.

Dengan demikian dari pasal tersebut sudah tercermin bentuk negara Indonesia dalam arti bahwa pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang terinci sesuai dengan pemberian pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang, sedangkan pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang sangat luas. Bentuk negara kesatuan Indonesia akan melahirkan strategi dalam pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah guna mewujudkan tujuan dari negara sebagaimana diatur dalam alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia.

¹ Ni'matul Huda, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Pilihan atas Federalisme atau Negara Kesatuan*, (Yogyakarta : UII Press, 2004), hlm. 22.

Sebagai Negara Kesatuan, Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi yang terbagi lagi menjadi kabupaten dan kota. Setiap Provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang yang melaksanakan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi dan asas tugas pembantuan. Dengan adanya transfer kewenangan dari pusat ke daerah, pemerintah daerah diharapkan mampu mandiri dengan menggali potensi daerah yang menjadi sumber penerimaan daerah serta mampu mengelola keuangan sendiri dalam menjalankan pemerintahan. Pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah dapat kita lihat pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang sesuai dengan kebutuhan serta potensi masing-masing daerah. APBD merupakan tolak ukur dan bentuk pertanggungjawaban pemerintah dalam mengelola keuangan daerahnya. Dalam mengelola keuangan daerah, pemerintahan daerah harus melaksanakannya dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan Negara yang baik, adalah penyelenggaraan negara sesuai dengan yang dirumuskan di Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan nasional bertujuan untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Indikator kemajuan suatu negara dapat dilihat dari pembangunan nasional yang

² Baharuddin Aritonang, *BPK dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Kepustakaan Populer Gramedia, 2017), hlm. 29.

berjalan secara berkesinambungan, pembangunan yang diharapkan agar membawa dampak bagi meningkatnya taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, aspek keuangan negara menduduki salah satu posisi strategis dalam proses pembangunan negara Indonesia yang pada saat ini masih dikategorikan sebagai negara berkembang.

Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik tersebut, pemerintah daerah harus mengelola keuangan daerah dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat dan negara. Setiap laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara tersebut diperiksa secara rutin. Peraturan mengenai Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dipakai dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara telah membuat perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengaturan keuangan, khususnya Perencanaan dan Anggaran Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.

Idealnya, tata kelola pemerintahan yang baik salah satunya adalah pemerintahan yang dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dapat

mewujudkan negara yang adil, makmur dan sejahtera bagi masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satunya adalah melalui keuangan negara yang merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat penting guna mewujudkan tujuan negara. Sehingga untuk mewujudkan hal tersebut memerlukan suatu lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.³

Pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah merupakan proses menyelenggarakan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service* disebut *governance* (pemerintahan atau pemerintahan) sedangkan praktik terbaik disebut dengan “*good governance*” (kepemimpinan yang baik). Agar *good governance* dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintahan dan masyarakat. Suatu sistem *good governance* di dalam pelaksanaan pemerintahan berorientasi antara lain yaitu: Pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Ketiga, pengawasan. Di Indonesia semangat untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* mengedepankan setelah peristiwa reformasi.⁴

³ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang *Badan Pemeriksa Keuangan*.

⁴ Putra Astomo, *Penerapan Prinsip-prinsip Pemerintahan yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, (Mamuju: Kanun Jurnal Ilmu Hukum, 2014), hlm. 10.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara guna mewujudkan tujuan negara, negara-negara modern pada umumnya memiliki lembaga yang berfungsi memeriksa pengelolaan keuangan negara, apa pun sistem pemerintahannya. Dalam Penjelasan Pasal 23 Ayat (5) UUD 1945, diatur mengenai cara pemerintah dalam menggunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pemeriksaan terhadap tanggungjawab pemerintah perlu adanya suatu Badan yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, tunduk kepada Pemerintah tetapi bukan Badan yang berdiri diatas Pemerintah, dengan demikian kekuasaan dan kewajiban Badan yang bersangkutan ditetapkan dengan Undang-Undang.

Kata “pemeriksaan” dalam bahasa inggris disebut *auditing*, yang selalu dipakai dalam rangka pemeriksaan akuntansi. Pemeriksaan adalah suatu pengamatan terhadap sesuatu secara detail, yang pada umumnya dilakukan (dari dekat) dengan jalan mengadakan perbandingan antara suatu yang terjadi atau telah dilaksanakan dan suatu yang seharusnya terjadi menurut ukuran norma tertentu.⁵ Kamus Besar Akuntansi yang disusun Ardyos, tanpa tahun menerangkan bahwa *Audit* (pemeriksaan) adalah suatu pemeriksaan yang sistematis untuk mendapatkan kewajaran, keabsahan, serta kebenaran suatu laporan keuangan dan kesesuaian prosedur dengan kebijaksanaan yang ditetapkan.

Badan Pemeriksa Keuangan atau disingkat BPK sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁵ Sudin Siahaan, *Menuju BPK Idaman*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012), hlm. 51.

1945, merupakan lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang kewenangannya diatur oleh konstitusi. Sejarah BPK sudah dimulai semenjak masa kolonial dan dirumuskan dalam konstitusi pada rapat-rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang kemudian diputuskan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18 Agustus 1945.

Dasar hukum bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, diamanatkan secara tersurat dalam Pasal 23G Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menetapkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.⁶ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Laporan Keuangan Pemerintah harus diaudit oleh BPK sebelum disampaikan kepada pihak pemangku kepentingan. BPK melakukan pemeriksaan dengan tujuan untuk membuktikan bahwa pengelolaan keuangan telah dilaksanakan dengan baik dan mencegah penyalahgunaan dan penyelewangan keuangan negara. BPK juga dapat memberikan penilaian dan pendapat atas pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan dilakukan oleh pemerintah. Hal ini sesuai dengan

⁶ M. Djafar Saidi dan Eka M Djafar, 2017, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, hlm. 95.

fungsi BPK yang berlandaskan pada nilai-nilai dasar BPK yaitu Integritas, Independensi dan Profesionalisme.

Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, BPK diberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan mengawal tindak lanjut atas tanggung jawab keuangan negara. Lazimnya yang diperiksa oleh BPK adalah laporan keuangan secara lengkap, yang terdiri atas Neraca, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK). Pemeriksaan tersebut meliputi:⁷

1. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan;
2. Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara; dan
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara, tahun 2020 adalah tahun yang berat yang harus dilewati oleh banyak negara di dunia tidak terkecuali Indonesia. Sebagian besar dana dialihkan peruntukannya dari yang direncanakan awal, ke peruntukan dana yang digunakan untuk penanganan *Covid-19*. Pada masa-masa tersebut terjadi pandemi dengan menyebarnya wabah *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan melumpuhkan banyak sektor perekonomian. *World Health Organization (WHO)* menyatakan bahwa *Covid-19* adalah pandemi di sebagian besar negara-negara di seluruh dunia yang menimbulkan korban jiwa dan kerugian material sehingga berimplikasi

⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2006), hlm. 139-140.

pada aspek sosial, ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Salah satu akibatnya adalah pengalihan anggaran negara untuk penanganan pandemi tersebut.

Keuangan Indonesia sangat berpengaruh dengan adanya *Covid-19* ini. Beberapa kebijakan pemerintah untuk menekan laju persebaran *Covid-19* juga berpengaruh terhadap keuangan daerah di berbagai tingkat pemerintah salah satunya adalah pemerintah provinsi. Pendapatan pemerintah provinsi cenderung mengalami penurunan akibat adanya pandemi *Covid-19*, dan biaya atau pengeluaran pemerintah meningkat drastis selama pandemi *Covid-19* berlangsung.⁸

Pemerintah mengambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa dalam penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan melalui berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan pemulihan perekonomian serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan. Hal ini dilakukan dalam rangka menjaga stabilitas sistem keuangan di tengah terjadinya pandemi *Covid-19* dan untuk menghadapi krisis ekonomi. Dalam memudahkan perencanaan kegiatan, koordinasi pelaksanaan, dan monitoring serta evaluasi kinerja penanganan

⁸ Fitri Rahmawati, *Dampak Covid-19 Terhadap Kinerja Keuangan Daerah*, (Semarang: Diponegoro Journal of Accounting, 2022), hlm. 2.

Covid-19, alokasi dana penanganan pandemi *Covid-19* dikelompokkan dalam klasifikasi akun khusus *Covid-19*⁹, diantaranya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/ atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.

Pada Masa Pandemi *Covid-19*, banyak anggaran lain yang dialihkan untuk penanganan pandemi sehingga terbentuk anggaran yang sangat besar terhadap penanganan *Covid-19*. Hal ini haruslah dipertanggungjawabkan dengan penuh tanggungjawab. BPK mengambil sejumlah langkah sebagai respons atas kebijakan pencegahan penyebaran wabah virus Corona atau *Covid-19*. BPK memastikan proses audit Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tetap berjalan meskipun masih ada pandemi *Covid-19*. Untuk tetap menjaga kualitas pemeriksaan laporan keuangan tahun anggaran 2019 sesuai dengan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), BPK melakukan pemeriksaan dengan Panduan Pemeriksaan Keuangan pada Masa Darurat *Covid-19*.¹⁰

⁹ Pasal 2 ayat (3) Permenkeu Nomor 43 Tahun 2020 tentang *Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019*.

¹⁰ Glory Augusta dan Lilis Ardini, *Pemeriksaan Keuangan Negara pada Masa Pandemi Covid-19*, (Banten: Jurnal Sekuritas, 2020), hlm. 37.

Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan disusun dan disajikan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) setelah pelaksanaan pemeriksaan selesai dilakukan. Pemeriksaan keuangan akan memberikan *output* berupa Opini Wajar Tanpa Pengecualian, Wajar dengan Pengecualian, Tidak Wajar, atau *Disclaimer* yang artinya tidak dapat memberikan opini karena suatu hal tertentu. Pemeriksaan kinerja dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan memberikan *output* berupa kesimpulan dan rekomendasi. Laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan disampaikan kepada pemangku kepentingan yaitu diantaranya kepada Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dan melakukan pembahasan dan rencana aksi bersama pihak terkait guna tindak lanjut terhadap temuan pemeriksaan. Hasil Pemeriksaan adalah hasil akhir dari proses penilaian kebenaran, kepatuhan, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan data/ informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, yang dituangkan dalam laporan hasil pemeriksaan sebagai keputusan Badan Pemeriksa Keuangan.¹¹

Untuk mewujudkan fungsi-fungsi lembaga-lembaga negara agar bersih dan tanpa adanya penyelewengan seperti korupsi atau perbuatan penyimpangan hukum lainnya dapat dimulai dengan prinsip pengelolaan dan

¹¹ Peraturan Bersama DPR RI dan BPK RI Nomor 1 Tahun 2018 Tentang *Tata Cara Penyampaian dan Penyerahan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Kepada DPR RI*.

tanggungjawab keuangan negara yang memenuhi syarat-syarat yang bersih dan baik, memenuhi syarat-syarat administrasi yang baik, dan disusun secara jujur dan tanpa ada penyimpangan dan penyelewengan terhadap pengelolaan keuangan negara.

Pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara ini bertujuan untuk mendukung penegakan hukum atas penyimpangan keuangan negara. Walaupun dalam kenyataannya kasus penyimpangan keuangan negara masih banyak ditemui yang mengakibatkan kerugian negara. Faktor penyebabnya selain karena korupsi, juga disebabkan karena penyalahgunaan keuangan negara baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah sehingga tidak tepat sasaran. Kurangnya keterbukaan baik dari pejabat yang mengelola keuangan negara, maupun keterbukaan dalam penggunaan keuangan negara juga menjadi salah satu faktor penyebabnya. Serta kebijakan yang tidak sesuai dengan ketentuan dan bukti pertanggungjawaban yang tidak lengkap, rusak bahkan hilang.

Lingkup objek pemeriksaan pengelolaan keuangan khususnya pemeriksaan dengan tujuan tertentu BPK memiliki peranan yang sangat penting dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara/daerah yang baik. Kewenangan BPK diperlukan untuk menentukan dan memastikan apakah pengelolaan keuangan negara/daerah oleh pejabat pengelola keuangan telah dilaksanakan dengan tertib taat asas dan tunduk pada peraturan perundang-

undangan.¹² Oleh karena itu BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara¹³. Termasuk dana penanganan *Covid-19* yang diambil dari APBN dan APBD.

Dalam kondisi normal, idealnya pemeriksaan oleh BPK dilakukan secara langsung dengan mengunjungi wilayah pemeriksaan, melihat langsung dokumen perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban penggunaan anggaran, serta melakukan wawancara dan konfirmasi kepada pihak terkait. Dengan melandanya pandemi *Covid-19*, tentunya pelaksanaan aktifitas dihadapi dengan hambatan, tidak terlepas BPK dalam menjalankan pemeriksaannya. Hal ini terjadi karena adanya aturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah yang membatasi interaksi jarak guna menghindari penyebaran virus *Covid-19*. Sehingga pencarian informasi, bukti dan fakta-fakta pertanggungjawaban yang biasanya di dapat dengan langsung mengunjungi daerah yang diperiksa menjadi sulit. Pemeriksaan secara normal tidak dapat dilakukan secara langsung karena adanya pembatasan terkait penanganan penyebaran virus *Covid-19*. Agar tetap dapat tetap melakukan pemeriksaan. BPK menyusun metode-metode yang disesuaikan dengan kebijakan pemerintah dalam menghindari dan menghentikan penyebaran virus *Covid-19*

¹² Hendra Kariaga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2013), hlm. 315.

¹³ Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang *Badan Pemeriksa Keuangan*.

yaitu dengan melakukan pemeriksaan jarak jauh. Pelaksanaan pemeriksaan ini harus dipelajari oleh pemeriksa yang melakukan pemeriksaan agar tetap memaksimalkan pelaksanaan pemeriksaan meskipun pada masa pembatasan pandemi *Covid-19* dengan jarak jauh/tidak secara langsung dan tetap sesuai tujuan.

Dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) yang memuat ringkasan mengenai hasil pemeriksaan dalam 1 (satu) semester, hasil pemantauan pelaksanaan tindak lanjut atas rekomendasi hasil pemeriksaan BPK, dan hasil pemantauan atas penyelesaian ganti kerugian negara, hingga saat ini masih ditemukan adanya ketidaksesuaian terhadap peraturan yang berlaku dalam pengelolaan keuangan negara. Baik dari sisi kebijakan yang tidak sesuai aturan, penggunaan yang tidak tepat sasaran atau bahkan perbuatan melawan hukum yang menyebabkan kerugian negara/daerah. Beberapa diantaranya adalah Bukti/Surat Pertanggungjawaban kurang lengkap, rusak, hilang, bahkan terindikasi dipalsukan. Sehingga tata kelola pemerintahan yang baik belum sepenuhnya dapat diterapkan.

Terhadap pertanggungjawaban tersebut adalah salah satu langkah dalam penegakan keadilan yang merupakan tujuan tertinggi dari hukum. Bukti-bukti dalam pelaksanaan kegiatan atau penggunaan anggaran harusnya lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan dengan senyatanya. Kepastian hukum merupakan bagian yang dibutuhkan untuk semua pihak untuk mengupayakan keadilan. Dengan kepastian hukum setiap perbuatan yang melanggar dari apa yang telah ditentukan dan dalam kondisi yang sama akan

mendapatkan sanksi. Misalnya bukti yang tidak lengkap atau bukti palsu. Adapun kemanfaatannya yang dilekatkan pada hukum sebagai alat untuk mengarahkan masyarakat yang tentu saja tidak boleh melanggar keadilan. Oleh karena itu, pentingnya memahami hakikat tujuan hukum dalam rangka penegakkan hukum untuk mewujudkan rasa keadilan dengan adanya jaminan kepastian hukum dan memberikan manfaat bagi masyarakat sehingga kepercayaan masyarakat terhadap hukum dapat tetap terjaga dalam menjaga ketertiban di masyarakat.¹⁴

Dalam kaitannya dengan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara tersebut, terdapat dampak yang dapat mengakibatkan kerugian kepada negara/daerah. Beberapa contoh yang dapat dikategorikan sebagai kerugian antara lain adalah:¹⁵

- a. Berkurangnya hak daerah misalnya hilangnya pendapatan (yang sudah masuk sebagai pendapatan maupun yang sifatnya potensi pendapatan).
- b. Bertambahnya kewajiban, misalnya biaya advokasi atas sengketa kasus tanah (kriteria untuk menentukan bertambahnya kewajiban adalah terdapat PMH atau tidak). Jika biaya advokasi ini memang harus dikeluarkan meskipun tidak dianggarkan, bukan kerugian negara karena biaya ini harus dikeluarkan dalam rangka membela kepentingan negara atau daerah. Namun, jika biaya ini dikeluarkan untuk oknum pejabat, maka terdapat kerugian karena bukan untuk kepentingan negara).
- c. Pembayaran lebih atas nilai yang seharusnya dibayar, misalnya pembayaran atas kegiatan yang volumenya kurang atau tidak sesuai spesifikasi. Hal ini merupakan pelanggaran terhadap kesepakatan kontrak, namun pemda yang membayar adalah pihak yang bersepakat, pihak yang bertanggung jawab adalah pihak yang membayar, yaitu Pemda. Karena pejabat pemda yang bertanggung jawab maka penuntutan ganti kerugian negara harus diproses.

¹⁴ Suwari Akhmaddhian, *Asas-asas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik untuk mewujudkan Good Governance*, (Kuningan: *Journal of Multidisciplinary Studies*, 2018), hlm. 31.

¹⁵ M. Yusuf John Dwi Setiawan S., *Kiat Memahami Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia, 2009), hlm. 104.

- d. Pembayaran atas proyek yang belum selesai.
- e. Pembayaran atas barangjasa yang melebihi harga pasar

Dalam pelaksanaan pemeriksaan, BPK juga masih belum mengalami beberapa kendala diantaranya dari sisi jumlah pemeriksa yang belum sesuai dengan perhitungan peta jabatan untuk luas daerah atau nilai keuangan yang diperiksa serta independensi BPK sebagai lembaga negara yang tidak dapat diintervensi oleh pihak luar, keahlian tertentu yang dimiliki oleh pemeriksa dan serta peraturan-peraturan baru terkait pelaksanaan pada masa *Covid-19* dan kendala-kendala lainnya. Dengan adanya pandemi *Covid-19*, tantangan yang dihadapi oleh BPK menjadi semakin luas, seperti pengembangan hukum khususnya dalam pengaturan pengelolaan dana *Covid-19*. Dalam hal ini penulis membatasi lingkup penelitian yaitu dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat terkait Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu oleh BPK di masa pandemi *Covid-19* untuk memudahkan dalam pencarian dan pengolahan data penelitian.

Atas permasalahan di atas maka dianggap perlu melakukan penelitian terhadap pelaksanaan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh BPK sebagai lembaga negara yang melaksanakan fungsi auditif dalam penyelenggaraan negara yang baik terhadap pengelolaan keuangan negara terkait kondisi di lapangan mengenai pemeriksaan dengan tujuan tertentu pada pengelolaan keuangan daerah pada dana APBD Provinsi Sumatera Barat khususnya pada pengelolaan dana penanganan *Covid-19* termasuk pertanggungjawabannya Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan tindak lanjut dari rekomendasi Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu yang dilaksanakan oleh BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan sebelumnya maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pemeriksaan dengan tujuan tertentu oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat khususnya dana penanganan Pandemi *Covid-19* dan bagaimana kendala-kendala terhadap pembatasan pelaksanaan pemeriksaan dapat diatasi di masa Pandemi *Covid-19*?
2. Bagaimana rekomendasi dan tindak lanjut terhadap kerugian negara yang ditetapkan oleh BPK terhadap ketidaksesuaian pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam mengelola APBD khususnya dana penanganan *Covid-19*?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu BPK terhadap Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan hal-hal yang berkaitan dengan tanggung jawab hukum yang terjadi di masa *Covid-19*.
2. Untuk mengetahui bagaimana seharusnya pemeriksaan yang ideal dan di amanahkan oleh Undang-Undang terhadap pelaksanaan pemeriksaan yang

sudah dilakukan selama ini dan bagaimana upaya Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Sumatera Barat untuk tetap menegakkan hal tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu:

1. Secara Teoritik
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran sehingga dapat menambah wawasan, pengetahuan dan pengalaman khususnya bagi penulis dan masyarakat pada umumnya.
 - b. Dapat menjadi sumbangan pemikiran dan referensi bagi penelitian lain terkait Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu oleh Badan Pemeriksa Keuangan di masa *Covid-19*
2. Secara Praktis
 - a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum.
 - b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan memberikan informasi tentang Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu yang dilakukan oleh BPK pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat di masa *Covid-19*.
 - c. Bagi instansi terkait, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (*input*) yang berguna dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan BPK dalam melaksanakan tugas.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran terhadap judul tesis yang ada pada Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, tidak ada penelitian tentang Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat Di Masa *Covid-19* Untuk Mempertahankan Perwujudan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik. Oleh karena itu, keaslian Tesis ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi yaitu kejujuran, rasional, objektif serta terbuka.

Hal ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah sehingga dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah, keilmuan dan terbuka untuk kritisi yang bersifat membangun.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

a. Kerangka Teoritis

1. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang- Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi.

Menurut Ateng Syafrudin¹⁶ ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)¹⁷. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum¹⁸. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan

¹⁶ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, (Bandung: Universitas Parahyangan, 2000), hlm. 22.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65.

penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik¹⁹.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)²⁰.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”²¹, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara²².

¹⁹ Stout HD, *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 4.

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36.

²¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Jakarta: Universitas Airlangga, 1990), hlm. 30.

²² A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 52.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu²³:

- a. Hukum;
- b. Kewenangan (wewenang);
- c. Keadilan;
- d. Kejujuran;
- e. Kebijakanbestarian; dan
- f. Kebajikan.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum

²³ Rusadi Kantaprawira, “*Hukum dan Kekuasaan*”, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38.

terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental. Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan- keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau

sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental. Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribus, delegasi, mandate. Kewenangan atribus lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.

2. Teori Pertanggungjawaban

Teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana untuk memikul biaya atau kerugian atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun karena kealpaannya²⁴. Dalam Bahasa Indonesia, kata tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Menanggung diartikan sebagai bersedia memikul biaya (mengurus, memelihara), menjamin, menyatakan keadaan kesediaan untuk melaksanakan kewajiban²⁵.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “Seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum”, subjek berartidia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan. Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa “Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan

²⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Buku Kedua, (Jakarta: Rajawali Press), hlm. 7.

²⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 899.

menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.” Hans Kelsen selanjutnya membagi tanggung jawab atas:

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab secara etimologi adalah kewajiban terhadap segala sesuatunya atau fungsi menerima pembebanan sebagai akibat tindakan sendiri atau pihak lain. Sedangkan pengertian tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika terjadi sesuatu dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya). Menurut kamus hukum ada 2 (dua) istilah pertanggungjawaban yaitu *liability* (the state of being liable) dan *responsibility* (the state or fact being responsible).

Liability merupakan istilah hukum yang luas, dimana *liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap

karakter resiko atau tanggung jawab yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban. *Liability* juga merupakan kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial, kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau beban, kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan Undang-Undang dengan segera atau pada masa yang akan datang. Sedangkan *responsibility* berarti hal dapat dipertanggungjawabkan atau suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan.

Responsibility juga berarti kewajiban tanggung jawab atas Undang-Undang yang dilaksanakan, memperbaiki atau memberi ganti kerugian atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya. Prinsip tanggung jawab hukum dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu:

- a. *Liability based on fault*, beban pembuktian yang memberatkan penderitanya. Ia baru memperoleh ganti kerugian apabila ia berhasil membuktikan adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat, kesalahan merupakan unsur yang menentukan pertanggung jawaban, yang berarti bila tidak terbukti adanya kesalahan, tidak ada kewajiban memberi ganti kerugian. Pasal 1865 KUHPerdata yang menyatakan bahwa “Barang siapa mengajukan peristiwa-peristiwa atas nama ia mendasarkan suatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu, sebaliknya barang siapa mengajukan peristiwa-peristiwa guna

membantah hak orang lain, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu”.

- b. *Strict liability* (tanggung jawab mutlak) yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian²⁶.

3. Teori Pengawasan

Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin tercapainya tujuan organisasi dan manajemen berkenaan dengan cara-cara dalam membuat kegiatan sesuai dengan yang direncanakan dan instruksi yang telah diberikan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Pengawasan yang dikemukakan oleh Robert J. M Ockler menjelaskan unsur-unsur esensial proses pengawasan yaitu suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya²⁷.

Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut: “Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”²⁸. Manullang memberikan suatu definisi pengawasan yakni suatu proses untuk menetapkan pekerjaan sesuai dengan rencana

²⁶ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1988), hlm. 334-335.

²⁷ Hani Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: PT Rafika Aditam, 1999), hlm. 360.

²⁸ Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Management*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm. 93.

semula²⁹. Menurut Dauly pengawasan adalah usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan.

Moekijat menyatakan bahwa pengawasan adalah hal yang dilakukan, artinya hasil pekerjaan, menilai hasil pekerjaan tersebut, dan apabila perlu mengadakan tindakan-tindakan perbaikan sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana. Menurut Sondang P. Siagian Pengawasan ialah proses mengamati suatu pelaksanaan dari keseluruhan aktivitas organisasi untuk menjamin supaya seluruh tugas yang sedang dilaksanakan sesuai dengan perencanaan sebelumnya. Pengawasan menyangkut kegiatan yang luas yaitu setiap usaha menjaga agar kegiatan pemerintah tetap sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, kegiatan tersebut mencakup pembentukan sistem pengendalian intern, pembentukan *job description* yang tidak tumpang tindih, struktur yang dapat saling kontrol dan mengendalikan (*check and balance*) termasuk di dalamnya adalah pemeriksaan terhadap pelaksanaan kegiatan pemerintah apakah sesuai dengan aturan maupun tujuan yang telah dicapai, dalam hal ini keberadaan pemeriksaan terdapat pada tahapan setelah pelaksanaan kegiatan

²⁹ M. Manullang, *Dasar-dasar Management*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1977), hlm. 136.

pemerintah (*post audit*) serta memiliki sistem dan standar tertentu yang telah ditetapkan.³⁰

Sistem pengawasan sangat menentukan tingkat kemandirian daerah otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Hal ini disebabkan prinsip pengawasan umum pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah.³¹

Adapun pengawasan terhadap keuangan negara dapat diklasifikasikan sebagai berikut:³²

- a. Pengawasan Internal, adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas internal yaitu lembaga yang berada dalam struktur pemerintah/ eksekutif, pengawasan ini terdiri dari:
 - 1) Pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat, dapat didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan

³⁰ Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih, *Op. Cit.*, hlm. 67.

³¹ Agus Budi Santosa, *Sosialisasi Pengawasan Keuangan Daerah*, (Semarang: Jurnal Pengabdian pada Masyarakat, 2022), hlm. 1.

³² *Ibid*, hlm. 68-70.

2) Pengawasan fungsional, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Pengawasan Eksternal, pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang sama sekali berasal dari luar lingkungan eksekutif, dengan demikian antara pengawas dan pihak yang diawasi tidak lagi ada hubungan kedinasan.

Berdasarkan pemaparan diatas dijelaskan bahwa Lembaga Pengawas Keuangan terdiri atas lembaga pengawas internal dan lembaga pengawas eksternal. Lembaga pengawas internal adalah lembaga pengawasan yang berasal dari struktur pemerintah sedangkan lembaga pengawas eksternal berada di luar struktur pemerintah atau tidak ada hubungan kedinasan dengan pemerintah. Lembaga pengawas eksternal terdiri atas DPR, DPD, DPRD, serta BPK.

Lembaga pengawas keuangan negara yang memiliki fungsi pemeriksaan umumnya merupakan lembaga fungsional atau lembaga khusus pengawasan. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK adalah untuk kepentingan DPR sebagai pemegang fungsi pengawasan dan anggaran. Laporan hasil pemeriksaan BPK termasuk instansi pemerintah, bahkan yang berkewajiban melaksanakan rekomendasi BPK adalah instansi pemerintah,

DPR menggunakan laporan hasil pemeriksaan BPK sebagai bahan pengawasan terhadap instansi pemerintah.³³ Proses pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah:

a. Pengawasan *Preventif* dan *Refresif*

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan secara *preventif* dan *represif*. Pengawasan *preventif* dilakukan sebelum suatu keputusan pemerintah daerah mulai berlaku dan terhadap peraturan Daerah sebelum peraturan itu diundangkan. Pengawasan *preventif* tidak dilakukan terhadap semua keputusan atau peraturan mengenai hal-hal tertentu, yang menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang baru dapat berlaku sesudah memperoleh pengesahan dari pejabat yang berwenang. Wujud dari pengawasan *preventif* ialah memberi pengesahan atau tidak pengesahan³⁴. Pengawasan secara *represif* dapat dilakukan pada setiap saat dan terhadap semua keputusan dan Peraturan Daerah. Wujud dari pengawasan *represif* ialah membatalkan atau menanggukkan berlakunya suatu Peraturan Daerah. Menanggukkan merupakan suatu tindakan persiapan dari suatu pembatalan, akan tetapi yang demikian itu tidak berarti bahwa setiap pembatalan harus selalu didahului oleh suatu penanggukan, atau dengan perkataan lain, pembatalan dapat dilakukan

³³ *Ibid*, Hlm. 68

³⁴ Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: PT. Rineke Cipta, 1990), hlm. 148-149.

tanpa adanya penangguhan lebih dahulu. Instansi yang berwenang menjalankan pengawasan adalah pejabat berwenang³⁵.

b. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan di tempat yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang dilakukan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran. Disisi lain, Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya. Sementara, hak berdasarkan kebenaran materil mengenai maksud dan tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang sederhana mungkin.

b. Kerangka Konsep

- a. Pemeriksaan yang dilakukan terhadap pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk antara lain pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (baik anggaran Rutin maupun Pembangunan), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta Anggaran Perusahaan-perusahaan milik Negara, hakekatnya seluruh kekayaan

³⁵ *Ibid.*

Negara, merupakan pemeriksaan terhadap hal-hal yang sudah dilakukan atau sudah terjadi dan yang telah disusun pertanggungjawabannya, baik sebagian maupun seluruhnya. Tugas dibidang pemeriksaan meliputi pula pengujian apakah pengeluaran uang Negara terjadi menurut ketentuan APBN dan APBD serta penilaian apakah penggunaan Keuangan Negara telah dilakukan dengan cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Tugas BPK meliputi :³⁶

- 1) 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 mengelola keuangan negara;
- 2) Melaporkan kepada penegak hukum jika dalam pemeriksaan ditemukan indikasi tindak pidana;
- 3) Memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat entitas yang diperiksa, dan hasilnya dilaporkan secara tertulis kepada lembaga perwakilan dan pemerintah.

³⁶ Baharuddin Aritonang, *Op, Cit*, hlm. 28.

- b. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Keuangan daerah adalah kemampuan pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah. Pengelolaan mulai dari tahapan merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).³⁷
- d. Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Undang-Undang.
- e. Tata kelola pemerintah yang baik ditandai dengan adanya pemerintahan yang demokratis. Pemerintahan yang demokratis merupakan pemerintahan yang bersifat terbuka terhadap kritik dan kontrol sepenuhnya ada pada rakyat. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas

³⁷ Agus Budi Santosa, *Op. Cit*, hlm. 1.

politik, ekonomi dan administrasi memiliki jaringan dan interaksi yang setara dan bersinergi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme mengenai asas-asas umum pemerintahan negara yang baik, yakni:

- 1) Asas kepastian hukum;
- 2) Asas tertib penyelenggaraan Negara;
- 3) Asas kepentingan umum;
- 4) Asas keterbukaan;
- 5) Asas proporsionalitas;
- 6) Asas profesionalitas;
- 7) Asas akuntabilitas

Dengan adanya tata kelola pemerintahan yang baik, diyakini memungkinkan suatu negara memenuhi tujuan-tujuan pembangunan dan penegakan hukum.

- f. *Corona Virus Disease 2019* atau *Covid-19* adalah penyakit menular yang disebabkan oleh *Severe Acute Respiratory Syndrome-Corona Virus-2*. Dalam melakukan langkah antisipasi dan penanganan dampak menular *Covid-19*, Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD.³⁸

³⁸ Permendagri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah.

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan.³⁹ Di sisi lain, penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum positif tidak tertulis mengenai perilaku anggota masyarakat dalam hubungan hidup bermasyarakat.⁴⁰ Namun, apabila dikehendaki peneliti dapat menggabungkan kedua jenis penelitian tersebut dalam satu penelitian yang disebut dengan metode penelitian hukum normatif-empiris.⁴¹

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini penulis akan menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris, yaitu jenis penelitian yang berfokus pada norma hukum positif dan bersifat deskriptif analitis dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan. Metode hukum normatif merupakan metode penelitian yang dipandang paling sesuai dengan tujuan hukum, dan menjadi metode paling tepat dan penting dalam arus utama disiplin hukum.

Penelitian hukum normatif memiliki kecenderungan dalam mencitrakan hukum sebagai disiplin *preskriptif*, hanya melihat hukum dari sudut pandang norma-normanya saja, yang tentunya bersifat *preskriptif*. Dimana tema-tema penelitiannya mencakup:

³⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 154.

⁴⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 155.

⁴¹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 155.

- (1) Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- (2) Penelitian terhadap sistematika hukum;
- (3) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal; dan
- (4) Perbandingan hukum.

Penelitian dan analisis hukum adalah hal yang saling terkait (*interelasi*), dan dalam melakukan penelitian hukum, biasanya melibatkan penggunaan prinsip-prinsip analisis. Tujuan dari analisis dan penelitian hukum adalah untuk menganalisis kejadian faktual yang ditunjukkan serta menentukan apa isu hukum atau isu yang dimunculkan oleh kejadian faktual tersebut;

- (1) hukum apa yang mengatur masalah hukum tersebut;
- (2) bagaimana hukum yang berlaku diterapkan dalam kejadian faktual, termasuk apa, jika terdapat upaya hukum.⁴²

Di samping itu, penulis juga melakukan penelitian empiris, di mana penelitian ini untuk melihat fakta tentang peranan BPK dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara pada masa *Covid-19*.

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Pendekatan yang akan digunakan adalah Pendekatan yuridis sosiologis yaitu data-data yang diperoleh dari studi pustaka akan dikembangkan dengan data-data yang diperoleh di lapangan.

⁴² Irwansyah, *Penelitian Hukum (Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel)*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021), hlm. 96-98.

2. Teknik Sampling

Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini adalah *purposive sampling* atau pengambilan sampel yang bertujuan. *Purposive sampling* adalah salah satu teknik pengambilan data derajat keterwakilan dapat diperhitungkan pada peluang tertentu, sehingga sample yang ditarik dapat dipergunakan untuk melakukan generalisasi terhadap populasi. Penulis menggunakan teknik *Non-Random Sampling* dimana teknik pengambilan data yang berdasarkan dengan pemilihan suatu karakteristik atau ciri-ciri untuk mendapatkan sampel relevan untuk mencapai tujuan dari sebuah penelitian⁴³.

Maka sample yang peneliti ambil dalam penelitian ini adalah Pegawai Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Sumatera Barat dan Pegawai Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat terlibat secara langsung maupun tidak secara langsung dalam pelaksanaan dan tindak lanjut pemeriksaan keuangan pemerintah daerah Provinsi Sumatera Barat pada masa *Covid-19*.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah berupa data primer dan data sekunder dan data tersier.

- a) Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari penelitian melalui wawancara dengan subjek penelitian berkaitan dengan kasus atau objek yang diteliti atau pun data yang bersifat aktual.

43 W. Gulo, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Grasindo, 2010), hlm. 84.

b) Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri atas:

1) Bahan hukum primer merupakan bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yaitu:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

c) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara;

d) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

e) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara; dan

f) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;

g) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (*Covid-19*) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan;

- h) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2020 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja Atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Dalam Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019*;
- i) Permendagri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* di Lingkungan Pemerintah Daerah;
- j) Peraturan Bersama DPR RI dan BPK RI Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penyampaian dan Penyerahan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Kepada DPR RI.
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan hukum secara yuridis meliputi buku, majalah, surat kabar, literatur, dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Badan Pemeriksa Keuangan.
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang berfungsi sebagai sumber data pelengkap bagi penulis seperti kamus, internet, dan ensiklopedia hukum.

Teknik Pengumpulan data dilakukan melalui kegiatan wawancara dan studi pustaka dengan penjelasan sebagai berikut:

- a) Wawancara adalah kegiatan pengumpulan data primer yang bersumber langsung dari subjek penelitian yang telah ditentukan dalam penelitian ini. Pertanyaan yang diajukan kepada subjek penelitian tersebut dibuat dalam bentuk pedoman wawancara yang berisi pertanyaan yang akan

ditanyakan kepada subjek penelitian yaitu Ketua Tim Pemeriksaan terkait pengelolaan dana *Covid-19*, Kepala Subbagian Humas dan TU, Kepala Subbagian Sumber Daya Manusia, dan Kepala Subbagian Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Sumatera Barat;

- b) Studi pustaka dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, serta menganalisis, bahan-bahan ilmu hukum yaitu berbagai peraturan perundang-undangan, buku-buku, tulisan ilmiah, dan makalah yang berkaitan dengan objek teliti.

4. Pengolahan dan Analisis Data

- a. Pengolahan Bahan Hukum Setelah bahan hukum terkumpul, selanjutnya dilakukan pengolahan bahan hukum dengan melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

- 1) Editing, yaitu penulisan meneliti kembali terhadap bahan hukum yang diperoleh sehingga kelengkapan dapat dilengkapi apabila ditemukan bahan hukum yang belum lengkap serta memformulasikan bahan hukum yang penulis temukan ke dalam kalimat yang lebih sederhana.
- 2) Sistematisasi, yaitu penulis melakukan seleksi terhadap bahan hukum, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis yang dilakukan secara logis, artinya ada hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lain.

3) Deskripsi, yaitu penulis menggambarkan hasil penelitian berdasarkan bahan hukum yang diperoleh kemudian menganalisisnya.⁴⁴

b. Analisis Bahan Hukum Setelah bahan hukum diolah, bahan hukum diolah, kemudian dilanjutkan dengan teknik analisis bahan hukum dengan menggunakan analisis kualitatif yaitu melakukan pembahasan terhadap bahan hukum yang telah didapat dengan mengacu kepada landasan teoritis yang ada.⁴⁵

c. Teknik Analisis Bahan Hukum Data yang telah diperoleh dari hasil penelitian ini disusun dan dianalisis kualitatif, kemudian selanjutnya data tersebut diuraikan secara deskriptif guna memperoleh gambaran yang dapat dipahami secara jelas dan terarah untuk menjawab permasalahan yang diteliti.

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 181.

⁴⁵ *Ibid*, Hlm. 182.