

**PERANAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN  
(BPKP) DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN DI PROVINSI  
SUMATERA BARAT**

**SKRIPSI**

*Diajukan Sebagai Syarat Untuk  
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum*



**Disusun Oleh :  
NOVAN SRANGKI  
1410012111155**

**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS BUNG HATTA  
PADANG  
2018**

**No. Reg : 35/Skripsi/HTN/FH-VIII-2018**

**PERANAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN  
(BPKP) DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN DI PROVINSI  
SUMATERA BARAT**

**Novan Srangki<sup>1</sup>, Dr. Maiyestati<sup>1</sup>, S.H,M.H, Drs. Suparman Khan<sup>1</sup>, M.Hum**  
Program Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta<sup>1</sup>  
E-mail : [srangki\\_novan@yahoo.com](mailto:srangki_novan@yahoo.com)

**Abstrak**

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan merupakan lembaga pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara yang bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam kaitannya dengan keuangan negara yang ada di pemerintahan daerah untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan anggaran negara yang tertuju terhadap aparatur atau pegawai negeri atau lembaga-lembaga pemerintahan yang mengelola APBN. Rumusan masalah 1) Bagaimana Tata Cara BPKP dalam pengawasan pembangunan di Sumatera Barat, 2) Bagaimana peranan BPKP dalam mengawasi pembangunan di provinsi Sumatera Barat, 3) Apa saja kendala dan upaya yang dilakukan BPKP dalam pengawasan pembangunan di provinsi Sumatera Barat. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif yaitu dengan melakukan studi dokumen, studi perpustakaan, wawancara sebagai sumber data. Dalam Tata Cara BPKP melakukan pengawasan pembangunan di provinsi Sumatera Barat dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengawasan baik dilihat dari pemeriksaan, pengujian hingga penyelidikan sudah efektif namun masih ada yang perlu diperbaiki terutama dalam masalah audit keuangan termasuk cara mengatasi kerugian dan mengelola anggaran keuangan.

**Kata kunci : Pengawasan, pembangunan dan BPKP**

---

## KATA PENGANTAR



Alhamdulillah rabbil'alamini, rabbisrahli sadri wayasirli amri wahlu lu'datammilisanani yafkahu kaulih. Puji syukur penulis haturkan atas rahmat Allah S.W.T yang telah memberikan segala nikmat-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini, salawat dan salam Penulis ucapkan kepada Rasulullah Muhammad S.A.W, Allahumma Sali'alla Muhammad wa'alaali Muhammad, dalam hal ini Penulis menulis skripsi dengan judul

### **“PERANAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN DI PROVINSI SUMATERA BARAT”.**

Penulis menyadari dalam proses penulisan skripsi ini mengalami kendala, namun berkat usaha dan do'a dari orang tua serta keluarga penulis, sahabat-sahabat penulis, bantuan dari kawan-kawan Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, dan bimbingan serta do'a dan bantuan dari berbagai pihak dan terutama berkat rahmat Allah S.W.T sehingga kendala tersebut dapat teratasi. Untuk itu Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada ibu **Dr. Maiyestati, S.H., M.H.**, Pembimbing I, terima kasih juga kepada Bapak **Drs. Suparman Khan. M.Hum**, Pembimbing II., Selanjutnya ucapan terima kasih Penulis ucapkan kepada :

1. **Ibu Dwi Astuti Palupi S.H., M.Hum.** sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta.
2. **Bapak Dr. Zarfinal S.H., M.H.** sebagai Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta.

3. **Ibu Dr. Sanidjar Pebrihariati. R S.H., M.H** selaku Pembimbing Akademik.
4. **Bapak Suamperi S.H., M.H** sebagai Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta maupun sebagai dosen yang telah memberikan ilmu berkaitan dengan ilmu hukum.
5. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, selama lebih kurang 4 tahun telah mengajarkan ilmunya dan mudah-mudahan dapat bermanfaat khususnya mahasiswa dan pada masyarakat pada umumnya.
6. Seluruh Tenaga kependidikan atas bantuannya dapat melancarkan segala urusan yang berkenaan dengan administrasi dan informasi di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta.
7. Sahabat seperjuangan angkatan 14 Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, **Eko Alex Fajri, Ranol Akram Noufal, Derik Septian, Doni Saputra, Andre Pratama, Mabrury Nugraha, Rahmat Kurniawan**

Dalam kesempatan ini, penulis ucapkan terima kasih yang sangat tak terhingga, kepada kedua orang tua penulis **Nursiman (Ayahanda)** dan **Nurbaini (Ibunda)** yang telah mendidik dan membesarkan penulis sampai saat sekarang ini, dan juga kepada seluruh keluarga besar yang selalu mendoakan bagi kesuksesan penulis dan tak lupa pula buat **Mita Ayu Oktaviany** yang selalu memberikan support terhadap penulis

Padang 11 Agustus 2018

Penulis

**Novan Srangki**

## **DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Metode Penelitian .....	6
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Umum Tentang BPKP9	
1. Sejarah BPKP .....	9
2. Dasar hukum BPKP .....	12
3. Pengertian BPKP .....	13
4. Tugas dan fungsi BPKP .....	13
5. Perbandingan BPK dan BPKP.....	15
6. Bagan Organisasi BPKP .....	18
B. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan .....	19
1. Pengertian Pengawasan .....	19
2. Macam-macam Pengawasan .....	20
3. Jenis Pengawasan menurut Subjek .....	23
4. Jenis Pengawasan menurut Objek.....	24
C. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah .....	26
1. Pengertian Pemerintah Daerah .....	26
2. Dasar Hukum Pemerintah Daerah .....	28
3. Tugas dan Kewenangan Pemerintah Daerah .....	28
D. Tinjauan Umum Tentang Pembangunan .....	31
1. Pengertian Pembangunan .....	31
2. Tujuan Pembangunan.....	32
3. Ciri-ciri Pembangunan .....	32

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Bagaimana Tata Cara Pengawasan Oleh BPKP.....	34
1. Pengamanan Aset Negara/Daerah .....	34
a) Audit Investigatif .....	34
b) Perhitungan Kerugian Keuangan Negara.....	35
c) Pemberian Keterangan ahli.....	36
d) Restrukturisasi Aset .....	36
B. Peranan BPKP Dalam Peningkatan <i>Governance System</i> .....	45
1. Peningkatan kualitas Pelaporan keuangan dan kinerja .....	45
2. Asistensi Pengelolaan keuangan pada pemda .....	47
3. Evaluasi Penyerapan APBD 2017 .....	49
4. Pendampingan penerapan akuntansi pada pemda.....	51
5. Pendampingan Pengelolaan keuangan Desa .....	51
6. Pembinaan sistem pengendalian intern pemerintah.....	57
C. Kendala dan Upaya BPKP dalam Pengawasan di Sumatera Barat...	61

### **BAB IV PENUTUP**

A. Simpulan .....	66
B. Saran .....	67

Daftar Pustaka

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar belakang**

Seiring dengan perkembangan pemerintahan dan ajaran negara hukum yang kini dianut oleh negara-negara di dunia terutama setelah perang dunia kedua. Konsep negara sejahtera memiliki ciri utama yaitu munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum warga negaranya. Administrasi negara sebagai mesin penggerak utama suatu negara untuk menjalankan dirinya sendiri, dimana keuangan negara menjadi dasar dari penggerak utamanya. Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Di Indonesia lembaga yang berwenang mengawasi keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) sebagai lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 23E, BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri. Anggota BPK dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan diresmikan oleh presiden. Pemerintah Daerah membutuhkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kuat dan yang mampu menjaga hubungan keuangan yang sejalan dengan perkembangan dan kebutuhan

masyarakat<sup>2</sup>. Sedangkan pengawasan keuangan ditingkat provinsi dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan perwakilan BPK, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan merupakan lembaga pemerintah non kementerian Indonesia yang melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pengawasan keuangan dan pembangunan yang berupa audit, konsultasi, asistensi, evaluasi, pemberantasan KKN serta pendidikan dan pelatihan pengawasan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Masalah klasik dalam pelaksanaan tugas penyelenggaraan Pemerintah yang dihadapi oleh setiap organisasi adalah keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia. Hal tersebut juga menjadi salah satu permasalahan yang dihadapi oleh Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat dalam melaksanakan fungsi pengawasannya di Provinsi Sumatera Barat. Banyak target PKPT (program kerja pengawasan tahunan) yang harus dicapai tidak selaras dengan jumlah auditor yang relatif terbatas dan jumlah dana yang juga terbatas, ditambah lagi luasnya area penugasan di Provinsi Sumatera Barat yang terdiri 19 kabupaten/kota. Kondisi ini khususnya untuk penugasan yang bersifat audit, mengakibatkan adanya tekanan anggaran waktu (*time budget pressure*) untuk menyelesaikan pekerjaan tepat waktu

Hasil pengawasan keuangan dan pembangunan dilaporkan ke Presiden selaku kepala Pemerintahan sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan kebijakan-kebijakan dalam menjalankan pemerintahan dan memenuhi kewajiban akuntabilitasnya. Hasil pengawasan BPKP juga diperlukan oleh penyelenggara

---

<sup>2</sup> Yusnani Hasyimzoem, ddk, 2017, *hukum pemerintahan daerah.*, PT. Raja Graffindo Persada, Jakarta, hlm. 62

pemerintah lainnya termasuk pemerintah provinsi dan kabupaten atau kota dalam pencapaian dan peningkatan kinerja instansi yang dipimpinnya.

Di dalam melaksanakan tugasnya, BPKP didukung oleh peraturan sebagai berikut:

1. Peraturan pemerintah No.60 tahun 2008 tentang sistem pengendalian internal pemerintah.
2. Peraturan Presiden No. 192 tahun 2014 tentang Badan Pengawas keuangan dan pembangunan (BPKP).
3. Keputusan Presiden RI No.103 tahun 2001 tentang kedudukan, tugas fungsi, susunan organisasi dan tata kerja lembaga pemerintah non departemen yang telah diubah terakhir dengan peraturan presiden RI No. 64 tahun 2005.
4. Intruksi Presiden No. 4 Tahun 2011 tanggal 17 februari 2011 tentang percepatan peningkatan kualitas akuntabilitas keuangan negara.
5. Intruksi Presiden No. 9 tahun 2014 tentang peningkatan kualitas sistem pengendalian intern dan keadaan penyelenggaraan fungsi pengawasan intern dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Pengawasan secara umum berarti proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan.

Menurut Winardi “ Pengawasan adalah semua aktivitas oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan”. Sedangkan menurut Basu Swasta “ Pengawasan merupakan fungsi

yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan “. Sedangkan menurut Komaruddin “ Pengawasan adalah berhubungan dengan perbandingan antara pelaksana aktual rencana, dan awal untuk langkah perbaikan terhadap penyimpangan dan rencana yang berarti”<sup>3</sup>

Pengawasan keuangan diatur dalam Peraturan Presiden No. 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Macam-macam pengawasan oleh BPKP meliputi bidang :

1. Deputi Bidang pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian dan Kemaritiman.
2. Deputi Bidang Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Politik, Hukum, Keamanan, Pembangunan manusia, dan Kebudayaan.
3. Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggara Keuangan Daerah.
4. Deputi Bidang Akuntan Negara.
5. Deputi Bidang Investigasi.

Berdasarkan Pasal 30 Peraturan Presiden No.192 Tahun 2014 unsur pengawasan di BPKP meliputi :

1. Di lingkungan BPKP dibentuk Inspektorat sebagai unsur pengawas.
2. Inspektorat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah unsur pengawas intern BPKP yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada BPKP, dan secara administrasi dikoordinasikan oleh sekretaris utama.
3. Inspektorat dipimpin oleh Inspektur.

---

<sup>3</sup>Malikazisahmad 2012 *pengertian pengawasan*,  
<https://www.google.co.id/amp/s/malikazisahmad.wordpress.com/2012/01/13/pengertian-pengawasan/amp/> di akses pada tanggal 15 mei 2018 pukul 19.30 wib

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggara 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 Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom

Berdasarkan uraian masalah di atas dan kondisi *real* yang ada pada Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan provinsi Sumatera Barat maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang **PERANAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN DI PROVINSI SUMATERA BARAT**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dapat dirumuskan dalam beberapa pertanyaan, yaitu :

1. Bagaimana tata cara BPKP dalam pengawasan pembangunan di Provinsi Sumatera Barat ?

2. Bagaimana perananan BPKP dalam mengawasi pembangunan di Provinsi Sumatera Barat ?
3. Apa saja kendala dan upaya-upaya yang dilakukan BPKP dalam pengawasan pembangunan di Provinsi Sumatera Barat ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan memahami tata cara BPKP dalam pengawasan pembangunan di Provinsi Sumatera Barat
2. Untuk mengetahui dan memahami peranan BPKP dalam mengawasi pembangunan Provinsi di Sumatera Barat.
3. Untuk mengetahui dan memahami kendala dan upaya-upaya yang dilakukan BPKP dalam pengawasan pembangunan di Provinsi Sumatera Barat.

### **D. Metode Penelitian**

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematis dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya dan memecahkan masalah-masalah yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Bambang Sunggono, 2013 *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 38.

## 1. Sifat penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.<sup>5</sup>

## 2. Jenis penelitian/ Tipe penelitian

Adapun jenis penelitian yang akan diteliti berdasarkan permasalahan diatas yaitu penelitian hukum sosiologis yakni hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain.<sup>6</sup>

## 3. Sumber data

- a. Data primer adalah data yang diperoleh oleh sipeneliti yang langsung diperoleh dari sumber pertama, yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dilokasi penelitian berupa wawancara
- b. Data sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.<sup>7</sup>

## 4. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen dan wawancara.

---

<sup>5</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin,2014 *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm .25.

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm.133

<sup>7</sup>*Ibid.*, hlm31-32.

- a. Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subjek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait objek penelitian. Dalam studi dokumentasi, peneliti biasanya melakukan penelusuran data historis objek penelitian serta melihat sejauh bagaimana proses yang berjalan telah terdokumentasi dengan baik.
- b. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informasi atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara. Dengan menggunakan teknik semi terstruktur. Pelaksanaan wawancara semi terstruktur adalah wawancara yang bertujuan untuk menentukan permasalahan secara lebih terbuka, di mana pihak yang diwawancarai diminta pendapat dan ide-idenya <sup>8</sup>

## 5. Analisis data

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisa data kualitatif yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata<sup>9</sup>. Analisa data dilakukan untuk mengidentifikasi peranan BPKP dalam pengawasan urusan Pemerintah Daerah

---

<sup>8</sup>Sahid Raharjo 2013 *wawancara sebagai metode pengumpulan data*, <https://www.konsistensi.com/2013/04/wawancara-sebagai-metode-pengumpulan.html?m=1> di akses pada tanggal 15 mei 2018 pukul 20.00 wib

<sup>9</sup>Soerjono Soekarno, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.