



**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG  
SISTEM PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH**

**PUSAT PUBLIKASI DPR RI**

**SEKRETARIAT JENDERAL DAN BADAN KEAHLIAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
2019**

**SUSUNAN TIM KERJA PENYUSUNAN  
NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG SISTEM PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH**

Pengarah	: Ir. Indra Iskandar, M.Si. Plt. Kepala Badan Keahlian DPR RI
Penanggung Jawab	: Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum. Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang
Ketua	: Dr. Riris Khatarina, S.Sos., M.Si. Peneliti Utama Pusat Penelitian
Wakil Ketua	: Wiwin Sri Rahyani, S.H., M.H. Perancang PUU Madya
Sekretaris 1	: K. Zulfan Andriansyah, S.H. Perancang PUU
Sekretaris 2	: Aryani Sindunigrum, S.H. Perancang PUU
Anggota	: 1. Akhmad Aulawi, S.H., M.H. Perancang PUU Madya 2. Meirina Fajarwati, S.H. Perancang PUU 3. Olsen Peranto, S.H. Perancang PUU 4. Lucky Setyo Arybowo, S.H. Perancang PUU 5. Einstinanto, S.H., M.Kn. Auditor Muda Inspektorat Utama 6. Kiki Zakiah, S.E., M.AP. Analis Muda Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 7. Martha Carolina, S.E., Ak. M.Ak. Analis Pertama Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 8. Dr. Alim Bathoro, M.Si. Tenaga Ahli Komisi II DPR RI

## KATA SAMBUTAN

Puji syukur dipanjangkan kehadiran Allah SWT, karena berkat karunia dan rahmat-Nya kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah (SPIP).

Di bidang legislasi, Badan Keahlian DPR RI memberikan dukungan keahlian kepada Alat Kelengkapan dan Anggota DPR RI di antaranya adalah membantu penyiapan Program Legislasi Nasional Prioritas Tahunan, penyiapan dan penyusunan Naskah Akademik dan Draf RUU sesuai dengan standar penyusunan RUU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta dukungan keahlian dalam proses pembahasan RUU.

RUU tentang SPIP ini masuk dalam daftar Program Legislasi Nasional 2014-2019 daftar urut nomor 25 dengan pengusul dari DPR atau Pemerintah. Kemudian Komisi II DPR RI meminta kepada Badan Keahlian DPR RI untuk menyiapkan konsep awal Naskah Akademik dan RUU tentang SPIP.

Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, Tim Penyusun telah mendapatkan pandangan dan masukan dari pemangku kepentingan yang terkait dengan penyelenggaraan pengawasan internal, di antaranya Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Dalam Negeri, Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta akademisi. Selain itu, Tim Penyusun juga melakukan pengumpulan data ke beberapa provinsi untuk mendapatkan masukan langsung dari pemangku kepentingan serta masyarakat, yaitu ke Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Papua.

Kami menyadari terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini. Oleh karenanya, kami sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak agar pada penyusunan Naskah Akademik berikutnya dapat

lebih baik. Akhir kata, kami harapkan isi dari Naskah Akademik dan Draf RUU tentang SPIP dapat menjadi dasar hukum bagi penyelenggaran pengawasan intern pemerintah di Indonesia.

Jakarta, April 2019  
**Plt. Kepala Badan Keahlian DPR RI**

Indra Iskandar  
NIP. 196611141997031001

PUSAT PUBLIK DPR RI

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat karunia dan rahmat-Nya Kami dapat menyelesaikan Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah (SPIP).

Naskah Akademik dan Draf RUU SPIP ini disusun berdasarkan standar operasional yang telah diberlakukan oleh Badan Keahlian DPR RI, yang dilakukan oleh Tim yang terdiri dari penanggung jawab yaitu Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang, Perancang Undang-Undang, Peneliti, Analis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Auditor, dan Tenaga Ahli.

Pemerintahan yang baik (*good governance*) mensyaratkan adanya pengawasan yang dilakukan baik secara intern maupun secara eksternal. Dalam hal pengawasan intern pada praktiknya masih menghadapi beberapa kendala termasuk dalam hal pengawasan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yaitu terkait produk hukum dan kebijakan, pelaksanaan penyelenggaran pemerintah dan keuangan. Oleh karena itu, penyusunan Naskah Akademik dan RUU SPIP ini dimaksudkan sebagai elemen untuk meningkatkan sinergi antar unsur pengawasan Intern pemerintah, efisiensi pengawasan Intern Pemerintah, dan mendorong terwujudnya *good governance*.

Berdasarkan hal tersebut, kami juga berharap dengan disusunnya Naskah Akademik dan RUU tentang SPIP ini dapat memenuhi kebutuhan hukum serta menjadi solusi dari berbagai permasalahan dan dinamika kondisi yang ada saat ini.

Kami menyadari bahwa masih terdapat beberapa kekurangan dalam perumusan Naskah Akademik ini. Oleh karena itu, saran maupun kritik yang membangun sangat kami harapkan. Akhir kata, kami menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang SPIP.

Jakarta, April 2019

**Kepala Pusat Perancangan Undang-Undang**

**Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.**

NIP. 196507101990031007

PUSAT PUUBK DPR RI

**DAFTAR ISI**

DAFTAR ISI .....	vii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIS EMPIRIS .....	14
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	53
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....	94
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG .....	102
BAB VI PENUTUP.....	120
DAFTAR PUSTAKA.....	120

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagaimana amanat Pancasila dan berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yakni: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan hal tersebut, tugas konstitusional tersebut dilaksanakan oleh berbagai elemen bangsa dan negara, termasuk aparatur pemerintahan.

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut telah memberikan arahan bagi aparatur pemerintahan mewujudkan pemerintahan yang baik, efektif, dan efisien. Hal tersebut salah satunya dilakukan melalui pembentukan sistem pengawasan intern pemerintah, yang dimaksudkan untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran pendapatan dan belanja negara dan daerah.

Pembentukan sistem pengawasan intern pemerintah ini dilaksanakan dalam kerangka pelaksanaan nilai-nilai Pancasila, terutama sila ketiga “persatuan Indonesia”, sila keempat “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, dan sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Sila-sila dalam Pancasila tersebut diperlukan sebagai upaya untuk mewujudkan keharmonisan pelaksanaan pengawasan antar berbagai instansi pemerintah yang didasarkan pada rasa persatuan, permusyawaratan, dan keadilan sosial dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam era reformasi, Pemerintah menyadari bahwa kondisi aparatur pemerintahan di berbagai kementerian/lembaga di pusat dan di daerah masih mengalami banyak permasalahan. Permasalahan tersebut dapat dilihat dari identifikasi Pemerintah terhadap tantangan permasalahan yang dihadapi dalam Reformasi Birokrasi. Dalam identifikasinya, terdapat 3 (tiga) hal pokok yang masih menjadi permasalahan dalam birokrasi Indonesia hingga saat ini, yakni birokrasi belum sepenuhnya bersih dan akuntabel; birokrasi belum efektif dan efisien, serta pelayanan publik yang belum berkualitas.<sup>1</sup>

Permasalahan dalam bidang reformasi birokrasi merupakan hambatan dalam rangka mencapai visi Indonesia Emas 2045 sebagai negara yang berdaulat, maju, adil dan makmur. Hal ini menuntut birokrasi Indonesia yang mampu beradaptasi dan sejajar dengan negara-negara lain. Sejalan dengan itu, impian Indonesia 2015-2085 yang dicanangkan pada tanggal 30 Desember 2015 oleh Presiden Joko Widodo menyebutkan secara tegas, dalam bidang aparatur pemerintahan, terciptanya aparatur pemerintah yang bebas dari perilaku korupsi.<sup>2</sup> Dengan perkataan lain, birokrasi Indonesia harus mampu menjadi aparatur pemerintahan yang profesional, bebas dari perilaku korupsi, dan sanggup menghadapi tantangan Global Megatrend.<sup>3</sup> Persoalan yang dihadapi oleh aparatur telah menjadi kendala dalam membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya.

Dalam kaitannya untuk menciptakan birokrasi yang bersih dan akuntabel, Pemerintah telah mengidentifikasi sejumlah penyebab dari permasalahan tersebut. Pertama, rendahnya komitmen pimpinan di tingkat pusat dan daerah dalam upaya

---

<sup>1</sup>Kementerian Pendayagunaan dan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019*, Jakarta, 2015.

<sup>2</sup>“Mengintip Tujuh Impian Jokowi untuk Indonesia 2085”, <https://mengintip.l.kompas.com/read/2015/01/20/1951261/Indonesia%202085%20Mengintip%20Tujuh%20Impian%20Jokowi%20Untuk%20Indonesia.2085>, diakses tanggal 23 Maret 2019.

<sup>3</sup>Inovasi Menjadi Kunci Hadapi Global Megatrends, <http://lan.go.id/id/berita-lan/inovasi-menjadi-kunci-hadapi-global-megatrends>, diakses tanggal 23 Maret 2019.

pencegahan dan pemberantasan korupsi; penyelenggaraan pemerintahan yang belum mencerminkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN); manajemen kinerja yang masih belum sepenuhnya diterapkan; serta manajemen pembangunan nasional yang belum berjalan secara optimal.<sup>4</sup>

Untuk dapat mengatasi masalah tersebut, Pemerintah telah menetapkan sebuah program reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai *good governance* dan melakukan pembaruan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia aparatur. Reformasi birokrasi dilakukan dengan melakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Tujuan reformasi birokrasi adalah untuk menciptakan birokrasi pemerintahan yang profesional dengan karakteristik berintegrasi, berkinerja tinggi, bebas dan bersih dari KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Visi reformasi birokrasi adalah terwujudnya pemerintahan kelas dunia. Visi tersebut menjadi acuan dalam mewujudkan pemerintahan kelas dunia, yaitu pemerintahan yang profesional, dan berintegritas tinggi, yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.<sup>5</sup>

Sedangkan misi reformasi birokrasi Indonesia adalah<sup>6</sup>:

1. Membentuk/menyempurnakan peraturan perundang-

---

<sup>4</sup>Kementerian Pendayagunaan dan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *loc.cit.*

<sup>5</sup>Kementerian PAN dan RB, Grand Design Reformasi Birokrasi Indonesia 2010-2025, [https://rbkunwas.menpan.go.id/images/pedoman/reformasi\\_birokrasi\\_PERPRES-NOMOR-81-TAHUN-2010-TENTANG-GRAND-DESIGN-REFORMASI-BIROKRASI-2010-2025-.pdf](https://rbkunwas.menpan.go.id/images/pedoman/reformasi_birokrasi_PERPRES-NOMOR-81-TAHUN-2010-TENTANG-GRAND-DESIGN-REFORMASI-BIROKRASI-2010-2025-.pdf), diakses tanggal 23 Maret 2019.

<sup>6</sup>*Ibid.*

- undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik;
2. Melakukan penataan dan penguatan organisasi, tata laksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, *mindset*, dan *cultural set*;
  3. Mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif;
  4. Mengelola sengketa administrasi secara efektif dan efisien.

Adapun sasaran reformasi birokrasi yaitu: 1). Birokrasi yang bersih dan akuntabel; 2.) Birokrasi yang efektif dan efisien; dan 3.) Birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas.<sup>7</sup> Rencana pelaksanaan reformasi birokrasi dijabarkan dalam peta jalan (*road map*) reformasi birokrasi yang akan menjadi panduan bagi pengelola reformasi birokrasi pada tingkat nasional maupun instansi pemerintah melakukan langkah-langkah konkret memperbaiki kualitas birokrasi pemerintahan. Hingga tahun 2019, Pemerintah telah menetapkan sasaran reformasi birokrasi dalam upaya mewujudkan birokrasi yang bersih dan akuntabel. Sasaran tersebut yaitu penerapan sistem nilai dan integritas birokrasi yang efektif; penerapan pengawasan yang independen, profesional, dan sinergis; peningkatan kualitas pelaksanaan dan integrasi antara sistem akuntabilitas keuangan dan kinerja; serta peningkatan *fairness*, transparansi, dan profesionalisme dalam pengadaan barang dan jasa.

Untuk melaksanakan visi dan misi dalam reformasi birokrasi, DPR dan Pemerintah telah melakukan berbagai upaya, terutama dalam bidang legislasi. Berbagai peraturan perundang-undangan yang telah dihasilkan untuk mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi antara lain UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia; UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; UU Nomor 23 Tahun

---

<sup>7</sup>Ibid.

2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sementara itu, dalam upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik khususnya pemerintahan yang bebas dan bersih dari KKN, berintegritas tinggi, dan mampu mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif masih kurang didukung oleh peraturan dalam bentuk undang-undangan. Ketiadaan pengaturan dalam bentuk undang-undang telah mengakibatkan sulitnya dilaksanakan koordinasi antar-lembaga yang selama ini mendapat tugas melaksanakan pengawasan internal pemerintahan. Selain itu, saat ini peraturan yang ada lebih mengedepankan *rule driven* (taat pada aturan teknis daripada tujuan dari pengawasan itu sendiri (*mission driven*) serta lebih menekankan pada upaya kuratif daripada preventif.<sup>8</sup> Oleh karena itu, Thoha menekankan pentingnya dukungan politik yang kuat untuk mewujudkan reformasi birokrasi melalui pembentukan sistem pengawasan internal yang baik.<sup>9</sup>

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, efektif, dan efisien, sebagaimana dikemukakan Thoha,<sup>10</sup> diperlukan iklim yang kondusif dalam pemerintahan untuk mengoptimalkan fungsi manajemen pemerintahan, baik dalam tahap *planning, organizing, actuating, dan controlling*. Sinergi pelaksanaan fungsi manajemen tersebut dapat memberikan pengaruh yang baik bagi manajemen pemerintahan, khususnya dalam menanggapi dan mengadaptasi perubahan yang terjadi dalam sistem manajemen nasional dan daerah.

Berkaitan dengan wacana pengawasan, fungsi *controlling* merupakan faktor kunci bagi evaluasi kinerja berdasarkan tolak ukur rencana strategis untuk mencapai visi, misi, arah

---

<sup>8</sup>Azhar Kasim, *Sistem Pengawasan Internal dalam Administrasi Negara Indonesia*, sebuah makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “Pengawasan Nasional dalam Sistem Pemerintahan Presidensial: Memperkuat Fungsi Lembaga Pengawasan Internal Pemerintah dalam Era Pemerintahan Baru”, FH Universitas Indonesia, 21 Juli 2009.

<sup>9</sup>Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia*, Jakarta, Penerbit Kencana, 2003.

<sup>10</sup>*Ibid.*

kebijakan, dan tujuan organisasi. Lebih lanjut, *controlling* atau pengawasan merupakan suatu keharusan yang tidak bisa ditawar lagi. Hal ini dikarenakan dalam sebuah organisasi, peran pengawasan sangat penting untuk pencapaian keberhasilan dan kemajuan organisasi. Peran pengawasan dapat dilakukan dengan cara membandingkan kondisi yang ada dengan yang seharusnya. Pengawasan dibutuhkan untuk menjalankan fungsi manajemen melalui tiga cara, yaitu meningkatkan kinerja organisasi, memberikan opini atas kinerja organisasi yang telah dicapai, dan mengarahkan manajemen untuk melakukan perbaikan atas permasalahan pencapaian kinerja.

Sistem pengawasan intern Pemerintah yang berbasis kepada falsafah bangsa Indonesia tersebut juga sangat sejalan dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu partisipasi, kepastian hukum, transparansi, responsibilitas, berorientasi *consensus*, keadilan dan inklusivitas, efektivitas dan efisiensi, serta akuntabilitas. Berbagai prinsip ini pun sudah banyak diadopsi dalam berbagai Undang-Undang yang terbentuk setelah era reformasi. Melalui pelaksanaan prinsip-prinsip ini diharapkan segenap aparatur pemerintah dapat menjadi agen yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang baik kepada masyarakat.

*Good governance* mensyaratkan adanya pengawasan yang dilakukan baik secara Intern maupun secara eksternal. Dalam mendukung upaya perwujudan *good governance*, pengawasan intern dan eksternal harus berjalan pada fungsi masing-masing, tanpa menutup kemungkinan untuk melakukan koordinasi. Dengan demikian, akan tercapai suatu sistem pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara yang efisien dan efektif, bermanfaat bagi pihak yang diawasi dalam mewujudkan program dan tujuan yang telah ditetapkan secara efektif, efisien, dan ekonomis.

Selanjutnya, dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, fungsi pengawasan dan pemeriksaan harus lebih ditingkatkan untuk mengantisipasi terjadinya penyalahgunaan dan kolusi, korupsi, dan nepotisme baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintahan Daerah. Penciptaan iklim yang kondusif juga dapat dilakukan dengan optimalisasi fungsi-fungsi manajemen, yaitu *planning, organizing, actuating, dan controlling*. Sinergi pelaksanaan fungsi manajemen tersebut dapat memberikan pengaruh yang baik bagi manajemen pemerintahan, khususnya dalam menanggapi dan mengadaptasi perubahan yang terjadi dalam sistem manajemen nasional dan daerah.

Meskipun peran pengawasan dalam menciptakan *good governance* sangat penting, namun dalam praktiknya pelaksanaan pengawasan masih menghadapi beberapa kendala termasuk dalam hal pengawasan Intern pemerintah yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) antara lain terdapat 3 (tiga) permasalahan utama dari APIP yaitu belum sepenuhnya dapat menerapkan independensi dan obyektivitas, SDM pengawasan kurang profesional, serta lemahnya bisnis proses pengawasan.<sup>11</sup> Dalam pelaksanaannya, pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan terhadap tiga obyek, yakni:

1. Produk hukum dan kebijakan, mencakup undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, peraturan daerah, dan peraturan lainnya. Pengawasan terhadap obyek ini dilakukan agar masing-masing peraturan koheren satu dengan lainnya dan tidak bertentangan dengan aturan yang setara maupun yang lebih tinggi kedudukannya.
2. Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Pengawasan terhadap obyek ini mencakup pengawasan atas efektivitas dan

---

<sup>11</sup>Pusat Pembinaan Jabatan Fungsional Auditor, *Rencana Strategis 2015-2019*, BPKP, Februari 2016.

kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan layanan pada masyarakat, serta pengawasan atas penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan. Pengawasan seperti ini merupakan pengawasan yang terkait dengan kinerja dari sebuah institusi.

3. Keuangan. Pengawasan terhadap keuangan mencakup seluruh penerimaan, pengeluaran, dan aset yang dimiliki oleh lembaga-lembaga negara serta badan-badan usaha yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki oleh negara. Pengawasan ini dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumber daya keuangan yang berwujud tunai maupun aset, serta untuk mencegah kebocoran karena praktik korupsi dan manipulasi oleh pejabat maupun pihak-pihak yang berhubungan dengan negara saat ini.

Pengawasan internal yang dilaksanakan selama ini menurut Pusbin JFA BPKP<sup>12</sup> disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, masalah institusional atau kelembagaan. Kelembagaan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) saat ini tersebar di beberapa lembaga, yakni BPKP, Inspektorat Jenderal, dan Inspektorat di provinsi maupun di kabupaten/kota. Banyaknya lembaga yang menangani pengawasan internal dengan instansi pembina yang berbeda-beda dalam praktiknya telah mengakibatkan kegiatan pengawasan tidak berjalan efektif, efisien, bahkan tidak mampu menjamin independensinya.

*Kedua*, terkait dengan tata laksana atau proses bisnis. Saat ini pengawasan belum sepenuhnya dilaksanakan dengan menggunakan praktik profesional. Hal ini selain disumbang oleh faktor kelembagaan juga karena belum diharuskannya penggunaan metode, prosedur, teknik pengawasan, pengendalian mutu pengawasan, pelaporan, pemantauan dan evaluasi tindak lanjut, serta pemanfaatan teknologi informasi, bahkan *peer review*. Proses bisnis ini juga akan menyangkut pada hubungan lembaga pengawasan internal dengan pengawasan eksternal dan juga berbagai lembaga penegak

---

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

hukum agar manfaat pengawasan menjadi efektif dan optimal penggunaannya.

Ketiga, sumber daya manusia (SDM). Terkait dengan SDM, saat ini ditemukan ada istilah *auditor* sebagai orang yang melaksanakan audit, tidak hanya di pengawasan internal namun juga pengawasan eksternal. Selain itu, dikenal juga jabatan fungsional lain yang melaksanakan tugas sebagai auditor di daerah yang dikenal dengan istilah P2UPD (Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah). Selain itu, permasalahan yang dihadapi SDM yakni terkait kapasitas (kompetensi) dan jumlah yang masih kurang memadai. Dalam kaitannya dengan SDM, masalah perlindungan jiwa terhadap kerja beresiko tinggi terhadap keamanan untuk menciptakan kenyamanan bekerja pada akhir-akhir ini menjadi sebuah permasalahan yang harus dapat diselesaikan dalam UU ini.

## B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, pokok permasalahan yang akan menjadi acuan dalam penyusunan Draf Naskah Akademik dan RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah yang telah diidentifikasi antara lain:

1. Bagaimana teori-teori dan pemikiran yang berkembang saat ini terkait dengan sistem pengawasan intern pemerintah dan bagaimana praktik empirik yang menggambarkan permasalahan yang dihadapi dan terjadi dalam penyelenggaraan sistem pengawasan intern pemerintah dalam berbagai ketentuan perundang-undangan?
2. Bagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sistem pengawasan intern pemerintah?
3. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah?

4. Apakah sasaran yang ingin diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah ?

### C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mendapatkan gambaran mengenai teori-teori dan pemikiran yang berkembang saat ini terkait dengan sistem pengawasan intern pemerintah dan bagaimana praktik empirik yang menggambarkan permasalahan yang dihadapi dan terjadi dalam penyelenggaraan sistem pengawasan intern pemerintah dalam berbagai ketentuan perundang-undangan.
2. Mengetahui ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sistem pengawasan intern pemerintah.
3. Merumuskan dasar pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah.
4. Merumuskan sasaran yang ingin diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah.

Sementara itu, kegunaan Naskah Akademik ini akan digunakan sebagai acuan dalam pembahasan lebih lanjut dan komprehensif tentang peranan, kewenangan, fungsi, tugas, dan koordinasi antar lembaga pengawasan serta merupakan lampiran dari RUU yang disusun.

### D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan melalui studi yuridis-normatif (*statute approach*), kajian kepustakaan/dokumentasi (*conceptual and comparative approach*) dan diskusi kelompok/wawancara. Teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui studi yuridis-normatif,

kajian pustaka/dokumentasi, dan diskusi kelompok terfokus (FGD), dan/atau dengan diskusi bersama pengambil keputusan politik, serta wawancara dalam kegiatan kunjungan lapangan. Studi yuridis-normatif dilakukan melalui penelaahan produk hukum terkait sistem pengawasan intern pemerintah seperti peraturan perundang-undangan terkait baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaan dan berbagai dokumen hukum terkait.

Penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan sistem pengawasan intern pemerintah, di antaranya yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara;
- f. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
- g. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara;
- h. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- i. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

- j. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- k. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
- l. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
- m. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara;
- n. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019.

Sementara itu, kajian pustaka/dokumentasi dilakukan melalui analisis terkait dengan konsep-konsep dasar tentang pengawasan dan pengawasan intern pemerintah secara khusus. Selain itu, kajian pustaka/dokumentasi ini juga dilakukan dengan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) terhadap praktik-praktik penerapan sistem pengawasan intern pemerintah di berbagai negara. Untuk melengkapi studi yuridis/normatif dan kajian literatur/dokumentasi, teknik pengumpulan data juga dilakukan melalui FGD dengan pakar, wawancara, dan kunjungan lapangan. Selain itu, untuk memperkuat hasil studi kajian Naskah Akademik ini, penyusun juga melakukan kegiatan uji konsep dengan beberapa pemangku kepentingan (*stakeholder*) seperti akademisi/pakar dan lembaga pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pakar/akademisi yang menjadi narasumber dalam kegiatan diskusi yaitu Prof. Hanif Nurcholis dari Universitas Terbuka. Sedangkan Univeristas di Daerah antara lain Universitas Cenderawasih dan Universitas Airlangga. Selain pakar dan akademisi tim juga berdiskusi dengan beberapa institusi dan *stakeholders* yang terkait dengan sistem pengawasan intern pemerintah, baik yang berada di Jakarta

maupun di beberapa daerah seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Kementerian Pelayanan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura, Inspektorat Provinsi Papua, Inspektorat Kabupaten Jayapura, BPKP Perwakilan Prov. Papua, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Daerah Kota Surabaya, Inspektorat Provinsi Jawa Timur, Inspektorat Kabupaten Jombang, dan BPKP Perwakilan Provinsi Jawa Timur.

**BAB II****KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS****A. Kajian Teoretis****1. Pengawasan****a. Konsep Pengawasan**

Terkait dengan RUU SPIP maka kajian teoretis kali ini akan mencoba menelusuri terlebih dahulu arti pengawasan. Arti atau definisi menjadi penting, karena ada perbedaan definisi pengawasan dan pengendalian dalam beberapa literatur manajemen Indonesia. Dalam beberapa literatur terjadi penyamaan penerjemahan *controlling* dengan pengawasan dan pengendalian. Untuk mengantisipasi penyamaan dan pembiasan tersebut salah satu cara yang ditempuh adalah kembali ke bahasa aslinya yakni bahasa Inggris. Hal tersebut penting agar ada kesamaan pola pikir dalam memahami arti pengawasan itu sendiri.

Arti pengawasan dalam bahasa Inggris adalah *supervision*.<sup>13</sup> Sementara pengendalian atau mengendalikan dalam bahasa Inggris adalah *to control* atau *to manage*.<sup>14</sup> Berdasarkan hal itu, dapat dipahami bahwa perbedaan dalam penerjemahan *controlling* ke dalam bahasa Indonesia. Oleh karena itu, sebagai upaya memahami persoalan tersebut lebih komprehensif, perlu kiranya mengaitkan hal tersebut dengan literatur sistem manajemen untuk menerjemahkan *controlling*. Setelah dikaitkan dengan sistem manajemen maka arti pengendalian adalah *controlling*.<sup>15</sup> Dengan demikian, penerjemahan *controlling* menurut

---

<sup>13</sup> Indonesian Oxford Living Dictionary, <https://id.oxforddictionaries.com/terjemahkan/indonesia-inggris/pengawasan>, diakses tanggal 14 Februari 2019.

<sup>14</sup> Indonesian Oxford Living Dictionary, <https://id.oxforddictionaries.com/terjemahkan/indonesia-inggris/mengendalikan>, diakses tanggal 14 Februari 2019.

<sup>15</sup> Indonesian Oxford Living Dictionary, [https://id.oxforddictionaries.com/terjemahkan/indonesia-inggris/pengendalian\\_manajemen\\_sistem](https://id.oxforddictionaries.com/terjemahkan/indonesia-inggris/pengendalian_manajemen_sistem), diakses tanggal 14 Februari 2019.

pendekatan linguistik dan sistem manajemen adalah pengendalian.

Sementara itu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP SPIP), memberikan definisi tentang sistem pengendalian intern sebagai berikut:

Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Sedangkan definisi pengawasan intern adalah:

Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata kepemerintahan yang baik.

Dalam praktik pemerintahan di Indonesia, telah terjadi perbedaan arti sekaligus operasionalisasi antara pengawasan dan pengendalian. Hal tersebut diungkapkan oleh Husaini Usman yang memberi contoh dalam praktik tentang pengawasan dan pengendalian. Lebih jauh Usman menjelaskan sebagai berikut:

Beda pengawasan dengan pengendalian adalah pada wewenang dari pengembangan kedua istilah tersebut. Pengendalian memiliki wewenang turun tangan yang tidak dimiliki oleh pengawas. Pengawas hanya sebatas memberi saran, sedangkan tindak lanjutnya dilakukan oleh pengendali. Pengendalian lebih luas daripada pengawasan. Pengawasan sebagai tugas disebut supervisi pendidikan yang dilakukan oleh pengawas sekolah ke sekolah-sekolah yang menjadi tugasnya. Kepala sekolah juga berperan sebagai supervisor di sekolah yang dipimpinnya. Di lingkungan pemerintahan, lebih banyak dipakai istilah pengawasan dan

pengendalian atau wasdal.<sup>16</sup>

Dengan demikian secara praktik pemerintahan di Indonesia ada perbedaan antara definisi pengawasan dan pengendalian. Secara faktual dapat disimpulkan bahwa pengendalian memiliki makna lebih luas daripada pengawasan. Karena pengendalian terkait dengan wewenang, sementara pengawasan hanya sebatas memberikan saran dan masukan. Pendapat tersebut senada dengan definisi manajemen pemerintahan menurut Hadari Nawawi. Definisi tersebut adalah:

Administrasi atau manajemen pemerintahan harus mewujudkan terlaksananya tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan melalui proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian.<sup>17</sup>

Demikian juga PP SPIP, dalam penjelasan diterangkan bahwa pengawasan intern adalah salah satu bagian dari pengendalian. Sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

Pengawasan intern merupakan salah satu bagian dari kegiatan pengendalian intern yang berfungsi melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah. Lingkup pengaturan pengawasan intern mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi sumber daya manusia, kode etik, standar audit, pelaporan, dan telaahan sejawat. Pembinaan penyelenggaraan SPIP meliputi penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan, sosialisasi, pendidikan dan pelatihan, dan pembimbingan dan konsultansi SPIP, serta peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah.

Apabila menggunakan definisi yang ada dalam peraturan pemerintah tersebut di atas, maka secara struktur posisi seorang pimpinan adalah *user* atau pemakai dalam proses pengawasan intern. Seperti dijelaskan dalam frasa berikut:

---

<sup>16</sup>Husaini Usman, *Manajemen Teori, Praktik, dan Riset Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2008, hal. 469.

<sup>17</sup>Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat dilingkungan Aparat Pemerintah*, Jakarta, Erlangga, 1994, hal. 23.

“....untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata kepemerintahan yang baik.”

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut di atas, fungsi *controlling* dalam sistem administrasi pemerintahan Indonesia adalah pengawasan dalam arti luas. Sehingga, pengawasan dengan makna tersebut, berarti juga fungsi pengendalian. Meski hal tersebut agak berbeda dengan pendekatan linguistik dan sistem manajemen yang telah dibahas di atas, akan tetapi secara nomenklatur kata pengawasan telah lazim digunakan.

Terlepas bahwa ada perbedaan sudut pandang dari pendekatan linguistik dan pendekatan pemerintahan. Maka dalam kajian teoritis ini akan mendefinisikan pengawasan adalah sama dengan *controlling* sebagaimana dipahami dalam sistem manajemen.

*“Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut.”<sup>18</sup>*

Secara lebih lengkap, Mockler, dalam Stoner, Freeman, dan Gilbert mengemukakan fungsi pengawasan sebagai berikut:

*A systematic effort to set performance standards with planning objectives, to design information feedback systems, to compare actual performance with these predetermined standards, to determine whether there are any deviations and to measure their significance, and to take any action required to assure that all corporate resources are being used in the most effective and efficient way possible in achieving corporate objectives.*

Upaya sistematis dalam menetapkan ukuran standar kinerja dan berbagai tujuan yang direncanakan, mendesain sistem informasi umpan balik, membandingkan antara kinerja yang dicapai dengan

---

<sup>18</sup>Schermerhorn, *Management*, 7th ed., New York: John Wiley & Sons Inc, 2002, hal 116.

standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan tingkat signifikansi dari setiap penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya perusahaan dipergunakan secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan perusahaan.<sup>19</sup>

Berdasarkan pengertian di atas, maka Schermerhorn mengemukakan titik tolak fungsi pengawasan pada ukuran dasar atau standar kinerja dan bagaimana upaya yang dilakukan individu agar standar kinerja tersebut dicapai.

Oleh karena itu, pimpinan organisasi pemerintahan perlu untuk membuat ukuran-ukuran yang tepat seberapa besar standar kinerja yang harus dilakukan oleh anggota organisasi di setiap satuan kerja. Dengan demikian, standar kinerja ini akan menjadi ukuran apakah pada pelaksanaan pekerjaan terjadi penyimpangan atau tidak sebagaimana telah ditentukan sebelumnya.

*Controlling as the process of ensuring that actual activities conform the planned activities.* Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktivitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.<sup>20</sup>

#### b. Filosofi Pengawasan Intern

Secara filosofis, pengawasan intern bermakna mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan atas tugas pemerintahan yang dibebankan kepada aparatur sipil negara dari hal-hal yang telah diberikan (preventif) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (represif). Dalam konteks preventif sistem pengawasan intern adalah deteksi dini terhadap penyimpangan sehingga meminimalisir kerugian negara serta menegakkan etika pemerintahan. Sementara

---

<sup>19</sup>Stoner, James AF., R. Edward Freeman., Daniel R. Gilbert, JR, "Management, 6th Edition". New Jersey: Prentice Hall Inc, 1995, hal 12.

<sup>20</sup>Ibid, hal 12.

dalam konteks represif adalah memperbaiki atau menindak penyimpangan yang terjadi sehingga kewibawaan pemerintah tetap terjaga.

Dengan demikian pengawasan intern terkait dengan fungsi pemerintah dalam hubungan kelembagaan dan hubungan pusat-daerah. Sehingga pemerintah dalam pendekatan *trias politica* adalah eksekutif atau pelaksana pemerintahan sehari-hari, secara *embeded* memiliki wewenang untuk mengawasi jalannya program pemerintah baik di pusat dan daerah agar sesuai tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

### c. Jenis Pengawasan

Pengawasan diartikan bahwa pengawasan dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris atau struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah itu sendiri. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan dalam jenis teknis-administratif atau *built-in control*. Jenis pengawasan yang kedua adalah kontrol yang bersifat eksternal yaitu kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) ketika terjadi suatu sengketa atau perkara yang menyangkut pihak pemerintah. Pengawasan juga dapat dibedakan dari dua sisi yaitu pengawasan dari sisi pelaksanaan dan pengawasan dari sisi objek.<sup>21</sup>

#### 1) Pengawasan Intern

##### a. *Built in control* (Pengawasan Melekat)

Pengawasan ini dilakukan oleh pimpinan organisasi mulai dari level terbawah sampai level puncak.

---

<sup>21</sup>Widodo Ekatjahjana, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sutra, 2008, hal. 39.

Pimpinan unit mengawasi/mengontrol bawahannya: melaksanakan perencanaan yang telah ditetapkan oleh organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang juga telah ditetapkan. Pimpinan melakukan kegiatan pengawasan/kontrol berupa perintah, arahan, bimbingan, koreksi, pembetulan, perbaikan, audit, monitoring, evaluasi, dan permintaan laporan. Dalam melakukan kegiatan pengawasan/kontrol tersebut pimpinan organisasi mendasarkan diri pada dokumen perencanaan dan manualnya. Semua itu dilakukan melekat dengan kegiatan manajemen sehari-hari.<sup>22</sup>

b. *Control by functional organ/staff* (pengawasan oleh organ/staf fungsional)

Organisasi yang besar tidak cukup mengandalkan model pengawasan melekat karena masing-masing unit mempunyai pekerjaan pokok dengan target-target spesifik ditambah dengan rentang kendali yang lebar dan panjang. Dalam demikian, organisasi kemudian membentuk organ khusus atau staf khusus yang diberi tugas melakukan pengawasan/kontrol. Di perusahaan menengah dibentuk staf khusus sebagai *supervisor*, di perusahaan besar dibentuk unit pengendali mutu, dan di pemerintahan dibentuk inspektorat. Pada lembaga pusat dibentuk inspektorat kementerian dan lembaga dan di daerah dibentuk inspektorat daerah. Organ/staf ini adalah alat pimpinan organisasi/unit melakukan fungsi *controlling*.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup>Hanif Nurcholis, *Pengawasan/control Terhadap Pemerintah*, Makalah dipresentasikan pada Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara tentang Pengawasan terhadap Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten, dan Desa serta Menggagas Pelayanan Publik kepada Komunitas di Desa, 1 Maret 2017.

<sup>23</sup>Hanif Nurcholis, *loc.cit.*

2) Pengawasan Ekstern

Jenis pengawasan yang kedua adalah kontrol yang bersifat eksternal yaitu kontrol yang dilakukan oleh lembaga pengawas dan badan peradilan (*judicial control*) ketika terjadi suatu sengketa atau perkara yang menyangkut pihak pemerintah.

- a) Pengawasan oleh BPK RI.
- b) Pengawasan oleh Ombudsman RI.
- c) Pengawasan oleh KPK.
- d) Pengawasan oleh lembaga peradilan.

3) Pengawasan Politik

Pengawasan oleh lembaga legislatif yakni DPR, DPD dan MPR terhadap pemerintah baik kementerian atau lembaga. Pengawasan juga dilakukan terhadap pemerintah daerah melalui Kementerian Dalam Negeri RI.

**d. Sistem Pengawasan Intern dan Kebijakan Publik**

Sistem Pengawasan intern merupakan pengendalian dalam sistem manajemen yang berfungsi untuk memberikan deteksi dini dan pemeliharaan sistem agar kebijakan publik yang telah ditetapkan dapat dijalankan. Dalam manajemen pemerintahan ada 5 (lima) strategi agar kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pembuat keputusan politik dapat dilaksanakan yaitu:

- a. *Core strategy* (strategi inti) adalah strategi yang memfokuskan kepada tanggungjawab apa yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah.
- b. *Consequences strategy* (strategi konsekuensi) adalah strategi yang memperhitungkan tahap konsekuensi (akibat/dampak) yang ditimbulkan oleh pengembangan berbagai kegiatan pembangunan, ekonomi dan sosial

yang bersifat kompetitif dan cenderung meningkat serta pengelolaan usaha antara yang berskala besar dan kecil ataupun antara instansi-instansi pemerintah daerah karena tidak adanya koordinasi yang baik.

- c. *Customer strategy* (strategi pelanggan) adalah strategi yang mengutamakan kepentingan pelanggan yaitu masyarakat yang menjadi pengguna jasa pelayanan publik (umum).
- d. *Control strategy* (strategi pengawasan) adalah strategi yang ditunjukkan untuk melakukan pengawasan, utamanya terhadap terselenggaranya pemberdayaan meliputi pemberdayaan dalam pemanfaatan sumber daya (material, dana, sarana dan prasarana), pemberdayaan staf pemerintah daerah, dan pemberdayaan masyarakat.
- e. *Culture strategy* (strategi budaya) adalah strategi yang ditunjukkan untuk membangkitkan nilai-nilai budaya (tradisional) yang terkandung dalam masyarakat untuk digunakan sebagai faktor pendukung pembangunan daerah agar dapat mencapai hasil yang optimal.<sup>24</sup>

**e. Pengawasan Intern dalam Pendekatan Hukum Administrasi Negara**

Menurut Bagir Manan, pengawasan (*toezicht, supervision*) adalah suatu bentuk hubungan dengan *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan

---

<sup>24</sup>Rahardjo Sasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011.

atau berdasarkan undang-undang.<sup>25</sup>

Secara operasional pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara (HAN) bermakna mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari hal-hal yang telah diberikan (preventif) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (represif).<sup>26</sup>

#### f. Tujuan Sistem Pengawasan Intern

Pengawasan menurut G.R. Terry dan L.W. Rue<sup>27</sup> adalah mengukur pelaksanaan dengan tujuan-tujuan, menentukan sebab-sebab penyimpangan-penyimpangan dan mengambil tindakan korektif dimana perlu. Sedangkan Sondang P. Siagian yang berpendapat bahwa pengawasan adalah proses pengamatan terhadap pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>28</sup>

Dengan berjalannya sistem pengawasan intern maka diharapkan legitimasi pemerintahan tinggi dan pada gilirannya meningkatkan stabilitas nasional. Karena pada hakekatnya menurut Robinson pemerintah akan berfungsi dengan baik manakala bisa mengelola proses politik, mampu mengurus *public service* dan mengelola sumber daya.<sup>29</sup>

Dengan kondisi tersebut maka diharapkan fungsi pemerintah menurut Ryaas Rasyid yakni: a. Pelayanan (*public services*); b. Pembangunan (*development*); c. Pemberdayaan (*empowering*); d. Pengaturan (*regulation*) dapat berjalan dengan

---

<sup>25</sup>Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, UB Press, Malang, 2011, hal 42.

<sup>26</sup>S.F.Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hal 267.

<sup>27</sup>G.R. Terry & Rue, L.W, *Dasar-Dasar Manajemen* (terjemahan), Bumi Aksara, Jakarta, 1999.

<sup>28</sup>H.M Aries Djaenuri, *Sistem Pemerintahan Daerah*. Universitas Terbuka, Jakarta, 2010.

<sup>29</sup>Muhadham Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pembangunan*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hal. 2.

baik. Maka dari itu, keberhasilan pengelolaan politik dan pengelolaan administrasi pemerintahan merupakan satu kesatuan. Keduanya dapat dicapai manakala pimpinan pemerintah mampu menegakkan sistem pengawasan intern berjalan sesuai peraturan perundang-undangan sekaligus mengelola dukungan politik dari masyarakat.<sup>30</sup>

Dengan demikian kemampuan pengelolaan politik dan administasi negara adalah seni, karena hal tersebut membutuhkan kecakapan dan kompetensi pimpinan. Kemampuan tersebut merupakan kompetensi dasar pimpinan pemerintah, karena dengan berbekal kompetensi tersebut maka proses pemerintahan berjalan lancar.

Secara umum kompetensi dasar tersebut adalah kecakapan memadukan aspek-aspek manajemen dengan aspek politik. Aspek manajemen adalah kepemimpinan, kemampuan memberi petunjuk, memerintah, menggerakkan, koordinasi, pengawasan dan memberikan motivasi yang ada dalam setiap proses pemerintahan. Aspek-aspek manajerial tersebut dapat terlaksana manakala sistem pengawasan intern berjalan. Sementara itu aspek politik adalah kemampuan mengelola dukungan dari partai politik, elit politik dan masyarakat, serta media massa. Kecakapan mengelola keduanya adalah pintu munculnya legitimasi dan stabilitas pemerintahan.

## **2. Pengawasan Intern**

### **a. Pengertian Pengawasan Intern**

Sejarah perkembangan organisasi sosial, politik dan ekonomi modern telah membuktikan kepentingan peranan pemeriksaan (audit) dalam mewujudkan keberhasilan organisasi.<sup>31</sup> Menurut Baswir, pengawasan adalah suatu

---

<sup>30</sup>Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone, 1998, hal. 167.

<sup>31</sup>Ihyaul Ulum M.D., *Audit Sektor Publik Suatu Pengantar*, Bumi Aksara, 2009, hal. 127.

proses kegiatan yang dilakukan secara terus menerus atau berkesinambungan untuk mengamati, memahami, dan menilai setiap pelaksanaan kegiatan tertentu sehingga dapat dicegah atau diperbaiki kesalahan atau penyimpangan yang terjadi.<sup>32</sup>

Namun dalam praktik terdapat pergeseran filosofi, dan paradigma lama menuju paradigma baru, mengenai peran dan fungsi audit internal di organisasi, yaitu dari peran *watchdog* ke *strategic business partner* (konsultan dan katalisator).<sup>33</sup> Sehingga saat ini Audit Internal merupakan kegiatan independen dan objektif yang menyediakan jasa asuransi dan konsultasi yang dirancang untuk memberikan nilai tambah dan meningkatkan kegiatan operasi organisasi. Audit internal membantu organisasi mencapai tujuannya melalui suatu pendekatan yang sistematis dan teratur untuk mengevaluasi dan meningkatkan efektifitas manajemen risiko, pengendalian dan proses pengelolaan.<sup>34</sup>

**Tabel 1**  
**Perbedaan Paradigma dalam Audit Internal**

URAIAN	WATCHDOG	CONSULTANT	CATALYST
<b>Proses</b>	Audit Kepatuhan	Audit Operasional	Assurance
<b>Fokus</b>	Adanya Variasi	Penggunaan Sumber Daya	Nilai ( <i>Values</i> )
<b>Impact</b>	Jangka Pendek	Jangka Menengah	Jangka Panjang

Sumber: Faiz Zamzami, Ihda Arifin Faiz, Mukhlis, *Audit Internal Konsep dan Praktik*, Gadjah Mada University Press, hal. 1.

Menurut Standar Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), pengawasan intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, pemantauan, evaluasi, dan kegiatan pengawasan lainnya berupa asistensi, sosialisasi dan konsultasi terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi

<sup>32</sup>Ibid, hal 129.

<sup>33</sup>Faiz Zamzami, Ihda Arifin Faiz, Mukhlis, *Audit Internal Konsep dan Praktik*, Gadjah Mada University Press, 2016, hal. 1.

<sup>34</sup>Ibid, hal. 7.

organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan kepemimpinan yang baik.

Guna memelihara hubungan antara masyarakat dengan pemerintah, audit dipandang sebagai pendekatan yang paling ekonomis dan praktis. Fungsi audit diharapkan dapat menjadi kepanjangan tangan dan mata masyarakat untuk menilai dengan kompetensi khusus tindakan dan laporan yang disampaikan oleh manajemen.<sup>35</sup>

#### **b. Misi Pengawasan Intern**

Misi pengawasan intern berdasarkan Lampiran I Peraturan Dewan Pengurus Nasional Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia Nomor: PER-062/AAPI/DPN/2018, adalah meningkatkan nilai tambah dan melindungi aset untuk mencapai tujuan kementerian/lembaga pemerintah non kementerian dan pemerintah daerah dengan:

1. memberikan keyakinan yang memadai atas kehematan, efisiensi, efektivitas dan ketaatan dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah;
2. memberikan penilaian profesional terhadap efektivitas Sistem Pengendalian Intern dan proses tata kelola (*governance*) Instansi Pemerintah;
3. memberikan fasilitasi pelatihan/edukasi (*training*) dan fasilitasi (*facilitating*) tata kelola (*governance*), manajemen risiko (*risk*) dan pengendalian (*control*) intern Instansi Pemerintah;
4. memberikan rekomendasi dalam rangka peningkatan efektivitas penyelenggaraan SPIP dan proses tata kelola (*governance*) Instansi Pemerintah.

---

<sup>35</sup>Ibid, hal. 128.

Misi pengawasan intern dicapai melalui dua peran utama, yaitu: pemberian opini obyektif (*objective assurance*) dan kegiatan konsultansi (*consulting activities*). Peran *assurance* maupun konsultansi didesain untuk memberikan nilai tambah dan peningkatan kualitas operasional instansi pemerintah dalam mencapai tujuannya melalui suatu pendekatan yang sistematis dan taat asas (*disciplined approach*) dalam menilai dan meningkatkan kualitas sistem pengendalian intern (*risk management and control [activities]*) dan proses tata kelola (*governance process*).

### c. Prinsip-Prinsip Dasar Pengawasan Intern

Prinsip-prinsip dasar bagi APIP untuk melaksanakan pengawasan intern berdasarkan Lampiran I Peraturan Dewan Pengurus Nasional Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia Nomor: PER-062/AAIPI/DPN/2018, adalah:

1. Menjaga dan mengedepankan integritas;
2. Meningkatkan kompetensi dan menggunakan kemahiran profesionalnya dengan cermat, seksama, dan hati-hati;
3. Bersifat objektif dan independen dari gangguan dan tekanan entitas atau kepentingan;
4. Bekerja sesuai dengan strategi, tujuan dan risiko organisasi;
5. Mempunyai kedudukan kelembagaan yang tepat dan mempunyai sumber daya yang cukup;
6. Berkualitas dan melakukan perbaikan secara berkelanjutan;
7. Berkommunikasi secara efektif;
8. Memberikan keyakinan yang memadai berbasis pada risiko;
9. Berwawasan, proaktif dan fokus pada masa depan; dan
10. Mempromosikan perbaikan/inovasi operasional dan organisasional.

#### d. Tujuan Pengawasan

Tujuan pengawasan keuangan negara adalah:<sup>36</sup>

1. Untuk menjaga anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan;
2. Untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran negara sesuai dengan anggaran yang telah digariskan;
3. Untuk menjaga agar pelaksanaan APBN benar-benar dapat dipertanggungjawakan.

Kegiatan pengawasan adalah pelaksanaan pemeriksaan yang secara umum diartikan sebagai suatu proses sistematis dalam mengidentifikasi suatu masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen dan konstruktif serta dengan pemberian pendapat atau rekomendasi apabila diperlukan.

Terhadap pelaksanaan APBN, aspek pemeriksaan dapat dibedakan menjadi tiga bentuk, yaitu:

1. Pemeriksaan ketaatan keuangan;
2. Pemeriksaan efisiensi operasi;
3. Pemeriksaan efektivitas program.

Pengawasan (*control*) apabila diterjemahkan merupakan salah satu unsur manajemen disamping *planning*, *organizing*, *actuating*, *coordinating*, *directing*, dan lain-lain. Kata pengawasan berbeda dengan pemeriksaan (*audit*), karena pemeriksaan merupakan suatu kegiatan yang terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan internal, pemeriksaan manajemen, dan pemeriksaan ketaatan.

Fungsi audit dapat dibedakan menjadi audit eksternal dan audit internal. Pemeriksaan yang dilakukan oleh audit eksternal dan audit internal adalah dua jenis pemeriksaan yang memiliki tujuan berbeda. Audit eksternal dilakukan dengan

---

<sup>36</sup>Ibid, hal. 129.

tujuan untuk memberikan pernyataan pendapat profesional mengenai tingkat kelayakan dan keandalan informasi dan laporan pertanggungjawaban yang disampaikan oleh manajemen/pemerintah kepada masyarakat. Sedangkan audit internal biasanya dilakukan bukan dengan tujuan menguji kelayakan laporan, tetapi untuk membantu pihak manajemen dalam mengidentifikasi kelemahan, inefisiensi dan kegagalan dari berbagai program yang telah dicanangkan pemerintah.

Dengan demikian, pemeriksaan yang dilakukan oleh audit eksternal dan audit internal adalah dua jenis pemeriksaan yang memiliki tujuan yang berbeda antara satu sama lainnya. Fungsi auditor internal tidak dapat menggantikan fungsi audit eksternal, dan sebaliknya. Kedua fungsi tersebut saling melengkapi untuk menciptakan sinergi pengawasan. Kedua fungsi tersebut merupakan dua komponen yang harus ada dalam suatu organisasi/pemerintah.<sup>37</sup>

#### e. Peran APIP

APIP dibentuk untuk membantu pelaksanaan tugas dari masing-masing *top management*. Fungsi lembaga pengawasan adalah penerapan *good governance* yang mengarah pada transparansi, akuntabilitas, *fairness*, dan *responsibility* dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, dan menghendaki adanya perubahan paradigma dari fungsi kelembagaan pengawasan yang ada.

Pada saat ini antara APIP dan lembaga pengawasan di luar pemerintah belum terjalin koordinasi pengawasan yang terpadu. Padahal koordinasi pengawasan sangat diperlukan, dalam upaya mendukung pelaksanaan *good governance* secara keseluruhan. Sehingga dengan mengoptimalkan fungsi-fungsi yang melekat pada diri lembaga pengawas, maka akan menghasilkan produk pengawasan yang utuh atas kinerja pemerintah.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hal. 131.

<sup>38</sup> *Ibid*, hal.137.

## f. Independensi APIP

Menurut Prof. Abdul Halim, M.B.A., Akt., independensi merupakan suatu sikap mental yang dimiliki auditor untuk tidak memihak dalam melakukan audit. Masyarakat pengguna jasa audit memandang bahwa auditor akan independen terhadap laporan keuangan yang diperiksa, pembuat, dan pemakai laporan keuangan. Jika posisi auditor terhadap hal-hal tersebut tidak independen maka hasil kerja auditor tidak berarti sama sekali.<sup>39</sup>

Dan konsep independensi berkaitan dengan independensi pada diri pribadi, auditor secara individual (*practitioner-independence*) dan independensi pada seluruh auditor secara bersama-sama dalam profesi (*profession-independence*).<sup>40</sup>

### 1. Practitioner-Independence

Merupakan pikiran, sikap tidak memihak, dan percaya diri yang mempengaruhi pendekatan auditor dalam pemeriksaaan. Auditor harus independen dalam menggunakan teknik dan prosedur audit (*programming independence*), harus independen dalam memilih aktivitas, berhubungan secara personal, kebijakan manajemen yang akan diperiksa (*investigative independence*), dan harus independen dalam mengemukakan fakta hasil pemeriksannya yang tercermin dalam pemberian pendapat dan rekomendasi yang diberikan (*reporting independence*).

### 2. Profession-Independence

Merupakan persepsi yang timbul oleh anggota masyarakat keuangan/bisnis dan masyarakat umum tentang profesi akuntan sebagai kelompok.

Standar umum yang harus dilaksanakan dalam audit menurut Prof. Abdul Halim, MBA., Akt., audit harus dilaksanakan oleh seorang atau lebih yang memiliki keahlian

---

<sup>39</sup>Prof. Dr. Abdul Halim, M.B.A., Akt., *Auditing, Dasar-Dasar Audit Laporan Keuangan*, Penerbit UPP STIM YKPN, 2015, hal. 48.

<sup>40</sup>Ibid, hal. 49.

dan pelatihan teknis yang cukup sebagai auditor. Kompetensi ditentukan oleh tiga faktor, yaitu:<sup>41</sup>

1. Pendidikan formal dalam bidang akuntansi di suatu perguruan tinggi, termasuk ujian profesi auditor.
2. Pelatihan yang bersifat praktis dan pengalaman dalam bidang auditing.
3. Pendidikan profesional yang berkelanjutan selama menekuni karir auditor professional.

Audit seharusnya dilakukan oleh seorang yang independen dan kompeten (Arens & Loebbecke, 1999).<sup>42</sup> Audit internal merupakan kegiatan *assurance* dan konsultasi yang dilakukan secara independen dan objektif yang dirancang untuk memberikan nilai tambah dan meningkatkan kegiatan operasi organisasi. Audit internal membantu organisasi mencapai tujuannya melalui suatu pendekatan yang sistematik dan teratur untuk mengevaluasi dan meningkatkan efektivitas pengelolaan risiko, pengendalian, dan tata kelola.

#### **g. Audit Internal dan Tata Kelola Organisasi**

Tata kelola organisasi yang diterapkan dengan baik akan dapat memberikan struktur yang menjadi sarana bagi penetapan tujuan yang ingin dicapai organisasi dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut serta mekanisme pemantauan dan pengawasan terhadap kinerja pelaksanaan kebijakan serta berbagai macam aktivitas yang dilakukan di dalam organisasi.<sup>43</sup> Berbagai macam kasus yang terjadi, baik di Indonesia maupun di dunia, telah menunjukkan bahwa sebuah organisasi yang tidak melaksanakan prinsip-prinsip maupun mekanisme-mekanisme tata kelola organisasi dengan baik sering kali akan

---

<sup>41</sup>Ibid, hal. 51.

<sup>42</sup>Ihyaul Ulum M.D., op.cit, hal. 3.

<sup>43</sup>Ardeno Kurniawan, S.E., M.Acc., Ak., *Audit Internal Nilai Tambah Bagi Organisasi*, Penerbit BPFE, Yogyakarta, 2015, hal. 27.

mengakibatkan tujuan organisasi tidak tercapai. Kegiatan audit internal dapat menilai dan memberikan rekomendasi untuk meningkatkan proses tata kelola organisasi agar proses tersebut mampu untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:<sup>44</sup>

1. Mendorong implementasi etika dan nilai-nilai yang layak di dalam organisasi.
2. Memastikan adanya manajemen kinerja organisasional yang efektif dan akuntabel.
3. Memastikan adanya proses komunikasi risiko dan pengendalian kepada unit-unit yang tepat di dalam organisasi.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Sistem Pengawasan Intern Pemerintah**

### **a. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Asas hukum bukan merupakan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkret yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.

Beberapa pendapat mengenai asas hukum, antara lain:<sup>45</sup>

**Bellefroid:** asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.

---

<sup>44</sup>*Ibid*, hal. 55.

<sup>45</sup>Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hal. 34. Lihat juga Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hal. 5.

**Van Eikema Hommes:** asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

**The Liang Gie:** asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.

**Paul Scholten:** asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.

Asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) terbagi atas asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:<sup>46</sup>

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

---

<sup>46</sup>I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hal 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi dalam Maria Farida Indratni, S., *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, 2007, hal. 253-254.

Asas-asas yang material meliputi:<sup>47</sup>

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:<sup>48</sup>

- a. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
- b. Asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
- c. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut meliputi juga:<sup>49</sup>

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. asas dapatnya dilaksanakan;
- e. asas dapatnya dikenali;
- f. asas perlakuan yang sama dalam hukum;

---

<sup>47</sup>*Ibid.*, hal. 254.

<sup>48</sup>*Ibid.*, hal. 254-256.

<sup>49</sup>*Ibid.*, hal. 254-256.

- g. asas kepastian hukum;
- h. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, A. Hamid S. Attamini membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut sebagai:<sup>50</sup>

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
  - 1. asas tujuan yang jelas;
  - 2. asas perlunya pengaturan;
  - 3. asas organ/lembaga yang tepat;
  - 4. asas materi muatan yang tepat;
  - 5. asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - 6. asas dapatnya dikenali;
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
  - 1. asas sesuai dengan cita hukum indonesia dan norma fundamental negara;
  - 2. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
  - 3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
  - 4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) sebagai berikut:

- 1. Pasal 5 menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:
  - a. kejelasan tujuan;
  - b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

---

<sup>50</sup>Ibid., hal. 256.

- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
  - d. dapat dilaksanakan;
  - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
  - f. kejelasan rumusan; dan
  - g. keterbukaan.
2. Pasal 6 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas, sebagai berikut:
- a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. Bhinneka Tunggal Ika;
  - g. keadilan;
  - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas tersebut, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

**b. Asas-Asas Umum Pengawasan**

Asas-asas dalam pengawasan:<sup>51</sup>

- a. Asas Tercapainya Tujuan (*Principle of Assurance of Objective*), artinya pengawasan harus ditujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan dari rencana.
- b. Asas Efisiensi Pengawasan (*Principle of Efficiency of Control*), artinya pengawasan itu efisien, jika dapat menghindari

---

<sup>51</sup>Harold Koontz dan Cyril O'Donnell, *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal. 191.

penyimpangan dari rencana, sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain yang di luar dugaan.

- c. Asas Tanggung Jawab Pengawasan (*Principle of Control Responsibility*), artinya pengawasan hanya dapat dilaksanakan jika manajer bertanggung jawab terhadap pelaksanaan rencana.
- d. Asas Pengawasan terhadap Masa Depan (*Principle of Future Control*), artinya pengawasan yang efektif harus ditujukan ke arah pencegahan penyimpangan-penyimpangan yang akan terjadi, baik pada waktu sekarang maupun pada waktu yang akan datang.
- e. Asas Pengawasan Langsung (*Principle of Direct Control*), artinya teknik kontrol yang paling efektif ialah mengusahakan adanya manajer bawahan yang berkualitas baik.
- f. Asas Refleksi Rencana (*Principle of Reflection Plans*), artinya pengawasan harus disusun dengan baik, sehingga dapat mencerminkan karakter dan susunan rencana.
- g. Asas Penyesuaian dengan Organisasi (*Principle of Organization Suitability*), artinya pengawasan harus dilakukan sesuai dengan struktur organisasi.
- h. Asas Pengawasan Individual (*Principle of Individual of Control*), artinya pengawasan dan teknik pengawasan harus sesuai dengan kebutuhan manajer.
- i. Asas Standar (*Principle of Standard*), artinya pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat yang akan digunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan yang akan dicapai.
- j. Asas pengawasan terhadap strategis (*Principle of Strategic Point Contol*), artinya pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis terhadap perusahaan.

- k. Asas Kekecualian (*Exception of Principle*), artinya efisiensi dalam pengawasan membutuhkan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor kekecualian.
- l. Asas Pengawasan Fleksibel (*Principle of Flexibility of Control*), artinya pengawasan harus luwes untuk menghindari kegagalan pelaksanaan rencana.
- m. Asas Peninjauan Kembali (*Principle of Review*), artinya sistem pengawasan harus ditinjau berkali-kali, agar sistem yang digunakan berguna untuk pencapaian tujuan.
- n. Asas Tindakan (*Principle of Action*), artinya pengawasan dapat di lakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengkoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi, staffing, dan *directing*.

### c. Prinsip-Prinsip Pengawasan

Prinsip-prinsip pengawasan adalah:<sup>52</sup>

- a. Pengawasan harus berlangsung terus menerus bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan dan pekerjaan.
- b. Pengawasan harus menemukan, menilai dan menganalisis data tentang pelaksanaan pekerjaan secara objektif.
- c. Pengawasan bukan semata-mata untuk mencari kesalahan tetapi juga mencari atau menemukan kelemahan dalam pelaksanaan pekerjaan.
- d. Pengawasan harus memberi bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan.
- e. Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi (hasil guna).
- f. Pengawasan harus fleksibel.
- g. Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan.

---

<sup>52</sup>Ulbert Silalahi, *Studi Tentang Ilmu Administrasi, Konsep, Teori, dan Dimensi*, Sinar Bandung, Bandung, hal. 178.

- h. Pengawasan dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan yang sangat menentukan.
- i. Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan.

## **C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat dan Perbandingan di Negara Lain**

### **1. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Pengawasan Intern Pemerintah**

Bintoro Wardiyanto memaparkan beberapa kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengawasan intern oleh pemerintah selama ini yang mana kendala tersebut dia ambil dari beberapa hasil penelitian, antara lain sebagai berikut:<sup>53</sup>

- a. Menurut Mercel Hendrik Lahiang, dkk, mendasarkan hasil riset SPI di RSUP Prof. Dr. R.D Kandou Menado, dijelaskan ada beberapa kendala yang ditemukan dalam penelitian ini yaitu:
  - 1) kompetensi yang tidak memadai;
  - 2) komitmen organisasi;
  - 3) anggaran;
  - 4) lingkungan kerja;
  - 5) kebijakan manajemen dan
  - 6) rangkap jabatan.
- b. Menurut Sikowiyanto, Kelemahan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah antara lain menyangkut 5 (lima) hal, yakni:
  - 1) Standar Audit. Sedangkan dalam Pasal 53 PP SPIP menyebutkan untuk menjaga mutu hasil audit yang dilaksanakan aparat pengawasan intern pemerintah, disusun standar audit. Standar audit disusun oleh

---

<sup>53</sup>Bintoro Wardiyanto (Dosen FISIP Unair), Disampaikan Dalam Diskusi Penyusunan NA dan RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 19 Februari 2019.

organisasi profesi auditor dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Tidak jelas organisasi profesi auditor yang dimaksud. Sebaiknya standard ini ditetapkan oleh BPKP sebagai auditor internal presiden. Hal ini seperti Standard Pemeriksaan Keuangan Negara yang diterbitkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dengan demikian jelas pihak yang bertanggung jawab atas penyusunan standard tersebut.

- 2) Telaahan Sejawat. Telaahan sejawat antar auditor untuk menjaga mutu hasil audit. Untuk Inspektorat Kementerian/Lembaga atau Inspektorat Pemda, hal itu tidak masalah. Mereka dapat saling melakukan peer review. Dalam Pasal 55 PP SPIP disebutkan untuk menjaga mutu hasil audit aparat pengawasan intern pemerintah, secara berkala dilaksanakan telaahan sejawat. PP ini sebaiknya memberikan penjelasan mengenai *peer review* yang dilakukan terhadap BPKP.
- 3) Keputusan dilakukan oleh manusia yang sering berada di bawah tekanan dengan keterbatasan waktu dan informasi sehingga dapat terjadi pengambilan keputusan yang tidak tepat;
- 4) Pegawai mungkin tidak memahami instruksi yang diberikan sehingga mengakibatkan kegagalan operasi;
- 5) Pimpinan dan manajemen tingkat atas dengan kewenangannya bisa mengabaikan kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkan.

Terdapat beberapa hasil riset yang memperlihatkan implementasi pengawasan intern oleh pemerintah yakni:<sup>54</sup>

- a. Menurut Fitrianty Paneo, dkk yang melakukan penelitian tentang Penerapan SPIP pada Kabupaten Gorontalo. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian penerapan SPIP pada Kabupaten Gorontalo dengan PP

---

<sup>54</sup>Bintoro Wardiyanto (Dosen FISIP Unair), Disampaikan Dalam Diskusi Penyusunan NA dan RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 19 Februari 2019.

SPIP, mengidentifikasi dan menganalisis kendala dalam penerapan SPIP serta upaya apa yang dilakukan dalam mengatasi kendala penerapan SPIP untuk peningkatan tingkat maturitas SPIP di Kabupaten Gorontalo. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Data yang digunakan adalah data primer, yang diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi dan studi dokumentasi. Serta data sekunder berupa dokumen-dokumen terkait dengan penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum penerapan SPIP pada Kabupaten Gorontalo telah sesuai dengan PP SPIP. Namun, belum tercapainya target level 3 (tiga) maturitas SPIP di Kabupaten Gorontalo mengindikasikan bahwa penerapan SPIP masih mengalami banyak kendala. Kendala-kendala dalam penerapan SPIP yaitu; 1) kompetensi SDM belum memadai, 2) kuantitas SDM belum sesuai dengan kebutuhan organisasi, 3) terbatasnya anggaran, 4) kurangnya kepatuhan, 5) belum maksimalnya kegiatan evaluasi dan dokumentasi, dan 6) terdapat kegiatan yang belum didukung dengan Standar Operasional Prosedur (SOP). Upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala dalam penerapan SPIP yaitu: 1) program pengembangan SDM melalui diklat substantif dan pelatihan kantor sendiri, 2) memaksimalkan anggaran, 3) membangun komunikasi yang efektif, 4) menambah jumlah auditor dan 5) membangun komitmen organisasi.

- b. Fatmawati Khasanah yang meneliti tentang faktor pendukung efektivitas pelaksanaan SPIP di Pemerintah Kota Yogyakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan SPIP di Pemerintah Kota Yogyakarta sudah berjalan efektif. Kegiatan pemerintahan telah berjalan sesuai dengan target yang telah ditetapkan dengan anggaran yang sesuai dengan standar. Pada keandalan

pelaporan keuangan, Pemerintah Kota Yogyakarta telah mendapat opini WTP selama enam tahun berturut-turut dan LAKIP terbaik untuk tingkat kota pada tahun 2011. Untuk pengamanan aset daerah masih belum optimal dikarenakan masih ditemukan beberapa kendala. Selanjutnya untuk ketataan terhadap peraturan perundang-undangan sudah berjalan efektif, temuan penyimpangan oleh BPK sudah berkurang setiap tahunnya. Faktor pendukung efektivitas pelaksanaan SPIP di Pemerintah Kota Yogyakarta meliputi komitmen pimpinan dalam penyelenggaraan SPIP dan komunikasi. Faktor penghambat efektivitas pelaksanaan SPIP di Pemerintah Kota Yogyakarta yaitu kompetensi SDM.

- c. Menurut Mercel Hendrik Lahiang, dkk, mendasarkan hasil riset SPI di RSUP Prof. Dr. R.D. Kandou Menado, dijelaskan ada beberapa kendala yang ditemukan dalam penelitian ini yaitu: 1) kompetensi yang tidak memadai; 2) komitmen organisasi; 3) anggaran; 4) lingkungan kerja; 5) kebijakan manajemen dan 6) rangkap jabatan.
- d. Menurut Dimas Rusvianto, dkk yang meneliti tentang Pengaruh pelaksanaan sistem pengendalian internal pemerintah dan kompetensi sumber daya manusia terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah kota Bandung, dapat disimpulkan bahwa: 1) Secara bersama-sama, penerapan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) dan kompetensi sumber daya Manusia (SDM) berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah Kota Bandung dan pengaruhnya sebesar 59,2%. 2) Penerapan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) berpengaruh positif signifikan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah Kota Bandung dan pengaruhnya sebesar 26,3%. 3) Kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif signifikan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah

Kota Bandung dan pengaruhnya sebesar 33,1%. Sejalan dengan hal tersebut, maka Pemerintah Kota Bandung harus lebih memperhatikan implementasi sistem pengendalian internal di setiap instansi yang ada di lingkungan, terutama terhadap pengamanan aset dan identifikasi aset, juga harus melaksanakan proses seleksi yang ketat dan sesuai agar pegawai yang ditetapkan di bagian akuntansi adalah yang memiliki kompetensi yang memadai dan sesuai dengan yang dipersyaratkan.

- e. Menurut Novita Lerly Djiloy yang meneliti tentang pengaruh pengawasan intern, perencanaan, dan pelaksanaan sistem akun-tansi keuangan daerah terhadap kinerja SKPD pemerintah daerah Kabupaten Sigi. Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah dilakukan penulis, maka penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut: 1) Penerapan pengawasan internal, perencanaan, dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah pada umumnya telah dilaksanakan dengan baik oleh SKPD Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi. 2) Pengawasan intern, perencanaan, dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja SKPD pemerintahan daerah Kabupaten Sigi. Dimana semakin baik pengawasan intern, perencanaan, dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah maka akan semakin baik pula kinerja SKPD pemerintahan daerah Kabupaten Sigi dan sebaliknya, semakin tidak baik pengawasan intern, perencanaan, dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah maka, kinerja SKPD pemerintah daerah Kabupaten Sigi akan semakin buruk. 3) Variabel pengawasan intern mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja SKPD pemerintah daerah Kabupaten Sigi. Pengawasan intern pada pemerintah daerah Kabupaten Sigi secara keseluruhan sudah sangat baik. Berdasarkan lingkungan

pengendalian, penilaian resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan sudah termasuk dalam kategori sangat baik. 4) Variabel perencanaan tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja SKPD pemerintah daerah Kabupaten Sigi. Perencanaan pemerintah daerah Kabupaten Sigi secara keseluruhan masih dalam katogori rendah. Ada beberapa faktor penyebab terjadinya perencanaan daerah tersebut rendah, diantaranya karena Dalam proses perencanaan tidak didukung SDM yang memadai, SDM yang bertugas kurang memiliki pengetahuan di bidang perencanaan, kurangnya kepatuhan terhadap peraturan perundangan, pergantian kepala daerah mengakibatkan program perencanaan sebelumnya belum terlaksana seutuhnya sudah terjadi perubahan pada perencanaannya dan dalam proses penganggaran pemerintah daerah mengalami keterlambatan di dalam pengesahan perda APBD sehingga menghambat jalannya program/kegiatan.

5) Variabel pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja SKPD pemerintah daerah kabupaten sigi. Pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Sigi secara keseluruhan sudah sangat baik. Berdasarkan pencatatan, penggolongan/pengklasifikasian, dan pelaporan sudah termasuk dalam kategori sangat baik.

## **2. Perbandingan Negara Lain<sup>55</sup>**

### **1. Amerika Serikat**

Amerika Serikat adalah republik federal dengan sistem demokrasi perwakilan. Sistem pemerintahan adalah presidensil dengan Presiden menjadi kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Kekuasaan eksekutif ada

---

<sup>55</sup>Ihyaaul Ulum MD, *loc.cit*, hal. 164.

di tangan pemerintah. Kekuasaan legislatif ada di tangan pemerintah dan dua kamar Kongres: Senat dan *House of Representative* (DPR). Kekuasaan yudisial dilaksanakan oleh cabang yudisial, yang terdiri dari *United States Supreme Court* dan Lower Federal Court. Fungsi yudisial adalah menginterpretasikan Konstitusi Amerika Serikat juga hukum dan regulasi federal. Pemerintahan di Amerika Serikat memiliki beberapa tingkatan: federal, negara bagian (*state*), *city*, *county*, *town/village*, pemerintahan lokal lainnya. Pemerintahan negara bagian juga memiliki tiga cabang: eksekutif, legislatif, dan yudisial.<sup>56</sup>

### **Lembaga Pengawasan di Amerika<sup>57</sup>**

Di level federal, evaluasi program dikaitkan dengan penerapan GPRA (*Government Performance & Result Act*) yang diterbitkan pada tahun 1993. Selanjutnya, untuk membantu tugas pengawasan dalam rangka mendukung GPRA dibentuklah Government Accountability Office (GAO), sebuah badan independen dan nonpartisan yang bekerja untuk Kongres. GAO mengumpulkan informasi yang membantu Kongres menentukan seberapa baik eksekutif mengerjakan tugas-tugasnya.

GAO mendukung pengawasan legislatif dengan cara:

- a. Mengevaluasi kinerja kebijakan dan program pemerintah;
- b. Mengaudit operasi lembaga pemerintah untuk menentukan apakah dana federal dibelanjakan secara efisien, efektif, dan setepatnya;
- c. Menginvestigasi dugaan aktivitas ilegal;
- d. Mengeluarkan keputusan dan opini legal.

Setelah berkonsultasi dengan Sekretaris Treasury dan Direktor Biro Anggaran serta mempertimbangkan

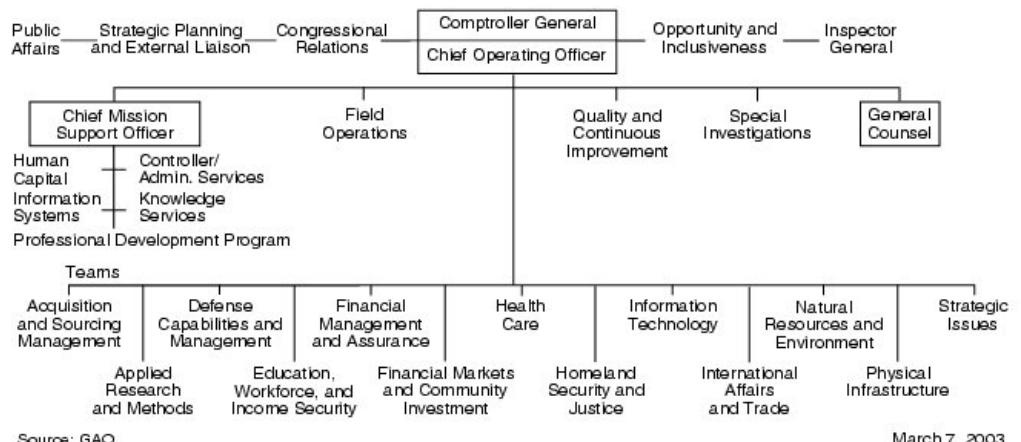
---

<sup>56</sup>Branches of US Government, <https://www.usa.gov/branches-of-government>, diakses tanggal 28 April 2019.

<sup>57</sup>Ihyaul Ulum MD, *loc.cit*, hal. 64.

kebutuhan badan eksekutif, GAO menggariskan prinsip dan standar akuntansi bagi tiap badan eksekutif dan integrasinya dengan akuntansi Departemen *Treasury*. Sistem akuntansi ini harus disetujui dan disahkan oleh Comptroller General untuk dinilai kecukupan dan kecocokannya dengan prinsip, standar, dan persyaratan yang digariskannya. GAO bertugas me-review sistem akuntansi lembaga-lembaga pemerintah. Hasil dari *review* tersebut diserahkan kepada lembaga eksekutif yang bersangkutan, kepada Sekretaris *Treasury*, dan kepada Direktur Biro Anggaran, serta Comptroller General harus membuat laporannya kepada Kongres. GAO juga bertugas me-review dan mengevaluasi hasil program dan aktivitas pemerintah atas inisiatif sendiri, atau bila diperintahkan oleh *Congress*, atau diminta oleh *House of Representative*. Atas permintaan komite *Congress* atau *House of Representative*, GAO memberikan bantuan untuk mengembangkan pernyataan tujuan legislatif dan metode penilaian dan pelaporan kinerja program aktual, serta membantu komite untuk menganalisis dan menilai studi review atau evaluasi program yang dipersiapkan oleh dan untuk badan pemerintah federal. *Comptroller General* mereviu audit laporan keuangan yang dilakukan oleh Inspektur Jenderal atau auditor eksternal, kemudian melaporkan hasil serta rekomendasinya kepada Kongres, Direktur Kantor Manajemen dan Anggaran, dan kepala lembaga yang menyiapkan laporan keuangan. *Comptroller General* dapat mengaudit laporan keuangan atas inisiatif sendiri atau atas permintaan komite Kongres, namun harus terlebih dulu berkonsultasi dengan Inspektur Jenderal dari lembaga yang menyiapkan laporan keuangan.

**Gambar 1.**  
**Struktur Organisasi GAO**



Source: GAO.

March 7, 2003

Sumber: <http://www.gao.gov/orgchartdet.html>

GAO memiliki kantor di Washington, D.C. dan beberapa kota besar di Amerika. Badan ini dikepalai oleh *Comptroller General* yang menjabat selama 15 tahun, namun setelahnya tidak boleh dipilih kembali. Panjangnya masa jabatan ini menjamin kontinuitas kepemimpinan dan independensi lembaga ini. *Comptroller General* dan *Assistant Comptroller General* dapat dipecat kapan saja dengan kesepakatan Kongres apabila mereka tidak mampu lagi menjabat secara permanen, tidak efisien, atau terbukti bersalah atau melalaikan tugas. Pemecatan ini dengan sendirinya berkonsekuensi mereka tidak bisa dipilih kembali. *Comptroller General* dan *Assistant Comptroller General* harus pensiun apabila telah mencapai umur 70 tahun.

### Lembaga Pengawasan Internal di Amerika

Pengawasan internal di Amerika Serikat diselenggarakan oleh Inspektor Jenderal. Tugas Inspektor Jenderal mencakup:

- a. menyelenggarakan dan mensupervisi audit dan

- investigasi terkait program dan operasi lembaga pemerintah;
- b. memimpin, mengkoordinasi dan merekomendasikan kebijakan untuk aktivitas yang dirancang untuk meningkatkan ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dalam administrasi, serta menjaga dan mendeteksi penyimpangan dalam program dan operasi;
- c. menyediakan alat untuk menginformasikan kepada kepala lembaga dan Kongres terkait administrasi program dan operasi dan kebutuhan untuk dan perkembangan tindakan korektif.

Inspektur Jenderal mengaudit semua laporan keuangan lembaga dan perusahaan pemerintah yang membawahinya dengan mengikuti *generally accepted government auditing standards*. Apabila lembaga tersebut tidak memiliki Inspektur Jenderal, maka audit dilakukan oleh auditor eksternal independen yang ditunjuk oleh kepala lembaga tersebut. *Office of Internal Audit* menyediakan penilaian yang independen dan obyektif terhadap operasi *the Office of State Comptroller* untuk membantu *Comptroller* dan tim manajemennya untuk memenuhi tanggung jawab mereka dan mencapai tujuan mereka. Ini mencakup tanggung jawab *Comptroller* sebagai kepala pejabat fiskal untuk negara bagian. Layanan yang disediakan oleh Internal Audit mencakup penilaian efektivitas sistem pengendalian internal; akurasi laporan keuangan; kepatuhan terhadap kontrak, prosedur, aturan, hukum, dan regulasi; dan atau efisiensi dan efektivitas operasi. Sebagai bagian dari Divisi Investigasi, Internal Audit menyediakan layanan konsultasi kepada manajemen dan proyek khusus atas permintaan *Comptroller*.

Auditor internal menjadi bagian dari tim manajemen

*Comptroller. The Office of Internal Audit* melaporkan secara langsung kepada *Comptroller* dan melakukan seluruh upaya auditnya menurut standar profesional *American Institute of Certified Public Accountants, Institute of Internal Auditors*, dan Kantor Akuntansi Pemerintah Amerika Serikat.

## 2. Inggris<sup>58</sup>

Pengawasan menjadi penting di Inggris pasca-anjloknya Pendapatan Domestik Bruto Inggris pada tahun 1960-an. Dalam program efisiensinya, Margareth Thatcher mengeluarkan kebijakan pembentukan Unit Efisiensi yang bertugas memerangi pemborosan dan efisiensi melalui pendekatan Audit Efisiensi yang membawa perubahan penghapusan 12.000 posisi dan penghematan tahunan sebesar 180 juta pound.

*Audit Commission* dibentuk dua tahun kemudian dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dan privatisasi badan usaha pemerintah. Namun, usaha tersebut tampaknya tidak terlalu berhasil. Pada tahun 1988, Unit Efisiensi memperkenalkan strategi baru yang dituangkan dalam *Improving Management Government: The Next Step*, yang diorientasikan tidak hanya menekan biaya dan merampingkan organisasi, namun juga merumuskan sasaran serta memperbaiki kinerja melalui kegiatan survei kepada pelanggan. Kemudian lahirlah *Citizen Charter*. Artinya, fungsi pengawasan yang dibangun di Inggris tidak hanya berorientasi kepada efisiensi organisasi, namun juga membangun kepercayaan publik melalui penciptaan akuntabilitas melalui strategi yang berorientasi kepada publik.

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, hal. 65-67.

**D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara**

Inspektorat Nasional adalah Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Inspektorat Nasional membawahi semua inspektorat, baik di tingkat pusat (kementerian/lembaga) maupun tingkat daerah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Pegawai Inspektorat Nasional merupakan pegawai BPKP ditambah dengan pejabat fungsional auditor yang berasal dari inspektorat kementerian/lembaga, inspektorat provinsi, serta inspektorat kabupaten/kota.

Pembentukan Inspektorat Nasional sebagai kuasi vertikal dimaksudkan agar kedudukan inspektorat lebih independen dan profesional, sehingga pengawasan yang dilaksanakan menjadi lebih efektif dan efisien. Hasil pengawasan serta pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilaksanakan oleh inspektorat kementerian/lembaga maupun inspektorat daerah (provinsi dan kabupaten/kota) wajib dilaporkan kepada Inspektorat Nasional, untuk kemudian dilaporkan kepada Presiden.

Penguatan peran dan fungsi Inspektorat Nasional ini harus diikuti dengan perbaikan proses internalisasi yang sudah ada saat ini melalui dukungan penerapan *hard control* yaitu perangkat berupa *Standar Operating Procedure* (SOP), Satuan Tugas (Satgas) implementasi SPIP, dan perbaikan sistem pelayanan publik dengan mengaplikasikan sistem daring atau *on line* yang dapat membantu dalam menyelesaikan berbagai macam persoalan dengan sumber daya yang terbatas. Namun, mengaplikasikan sistem daring atau *on line* harus tetap menjamin keterkaitan antara perencanaan, penganggaran,

pelaksanaan dan pengawasan, serta harus tetap memperhatikan daya serap anggaran yang berkualitas karena perbaikan dukungan *hard control* ini memerlukan dukungan anggaran yang cukup besar, baik dari APBN maupun APBD agar kegiatan pengawasan dapat dilaksanakan lebih optimal, luas dan menyeluruh.

Dalam pengembangan sistem pengawasan pada Inspektorat Nasional, inspektorat kementerian/lembaga dan inspektorat daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dilibatkan mulai dari rancang bangun sampai dengan pengimplementasinya agar tidak menambah beban keuangan negara. Penambahan anggaran juga harus memperhatikan harga dan manfaat dari sistem tersebut bagi inspektorat. Saat ini, telah ada sistem *Continous Auditing Continous Monitoring* (CACM) di lingkungan Pemerintahan daerah<sup>59</sup>. CACM dikembangkan oleh Puslitbang BPKP. Metodologi pengawasan CACM ini bisa melakukan *desk reviu* sebelum turun ke lapangan dan bisa dikendalikan secara *real time*. Metodologi pengawasan ini dikembangkan karena sebagian besar Kementerian/Lembaga/Pemerintah sudah menggunakan teknologi informasi (TI) dalam pelaksanaan tugas termasuk pengelolaan keuangan.

Perbaikan sistem pengawasan yang akan dilakukan oleh Inspektorat Nasional juga dapat dilakukan melalui kegiatan penelitian dan pengembangan aplikasi-aplikasi yang berhubungan dengan pengawasan sehingga tidak memerlukan anggaran yang lebih besar dan tidak membebani keuangan negara. Sebagai contoh, penambahan anggaran untuk e-SAKIP dapat dilihat langsung dengan manfaatnya. Manfaat e-SAKIP Kepala

---

<sup>59</sup> "Inovasi Metodologi Pengawasan dalam Meningkatkan Peran Inspektorat-Pemda, [www.bpkp.go.id/puslitbangwas/berita/read/19912/0/Inovasi-Metodologi-Pengawasan-dalam-Meningkatkan-Peran-Inspektorat-Pemda.bpkp](http://www.bpkp.go.id/puslitbangwas/berita/read/19912/0/Inovasi-Metodologi-Pengawasan-dalam-Meningkatkan-Peran-Inspektorat-Pemda.bpkp), diakses tanggal 22 April 2019.

Daerah setiap tiga bulan dapat melakukan evaluasi capaian kinerja dari masing-masing OPD dan bisa melihat laporan realisasi anggaran. Dengan adanya e-SAKIP, inspektorat bisa melihat capaian kinerja dan keuangan masing-masing OPD tanpa harus turun langsung ke OPD.

Konsekuensi dari penguatan fungsi pengawasan melalui pembentukan Inspektorat Nasional menimbulkan berbagai dampak, terutama terhadap beban keuangan pemerintah pusat dari APBN menjadi besar.

Beberapa dampak pembentukan Inspektorat Nasional terhadap keuangan negara:

1. Pembentukan Inspektorat Nasional akan menyebabkan adanya perubahan terhadap nomenklatur, yang akan berdampak pada standar operasional, budaya kerja serta alur koordinasi antar lembaga. Selain itu, perubahan nomenklatur akan menyebabkan penambahan anggaran untuk perubahan tata nama, papan nama dan atribut seperti kop surat dan lain-lain. Perubahan nomenklatur baru untuk satu kementerian diperkirakan akan membutuhkan dana sekitar 120 miliar.<sup>60</sup>
2. Kesejahteraan (honor, tunjangan, dan lain-lain) pegawai Inspektorat Nasional baik di Pusat maupun daerah harus mencerminkan keadilan.

Dibebankannya pengawasan dari kegiatan yang bersumber dari APBN kepada Inspektorat Provinsi atau Kabupaten/kota akan mengurangi anggaran yang diperuntukkan bagi pelayanan publik. Namun hal ini dapat diatasi dengan meningkatkan efisiensi pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota yang akan berjalan dengan lebih baik karena anggaran fungsi pengawasan tersedia.

---

<sup>60</sup>Tim Transisi Butuh Rp120 Miliar untuk mengubah kementerian, <https://nasional.kompas.com/read/2014/09/24/10453881/Tim.Transisi.Butuh.Rp.120.Miliar.untuk.Mengubah.Kementerian>, diakses tanggal 12 April 2019.

### **BAB III**

### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN**

### **PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Bab ini akan membahas berbagai peraturan perundang-undangan terkait Sistem Pengawasan Intern Pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga berpengaruh terhadap kedudukan dan materi muatan RUU Sistem Pengawasan Intern Pemerintah ini. Evaluasi dan analisis ini dimaksudkan untuk melihat keterkaitan RUU Sistem Pengawasan Intern Pemerintah ini dengan peraturan perundang-undangan lain, sehingga diketahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Sistem Pengawasan Intern Pemerintah. Uraian ini berusaha untuk menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi RUU Sistem Pengawasan Intern Pemerintah ini, untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

#### **A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) memiliki pandangan dan nilai fundamental. UUD NRI Tahun 1945 selain sebagai konstitusi politik (*political constitution*), juga merupakan konstitusi ekonomi (*economic constitution*), bahkan konstitusi sosial (*social constitution*). Sebagai sebuah konstitusi negara secara substansi UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya terkait dengan pengaturan lembaga-lembaga kenegaraan dan struktur pemerintahan semata, tetapi juga memiliki dimensi keuangan Negara sebagaimana tertuang di dalam Pasal 23. Selanjutnya juga diatur mengenai pengawasan eksternal dan eksistensi audit (pemeriksaan) atas keuangan negara secara yuridis formal yang ditetapkan dalam Pasal 23E UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

UUD NRI Tahun 1945 memang tidak secara langsung menyebutkan pengawasan intern bagi Pemerintah tetapi harus tetap menjadi pedoman dalam penyusunan naskah akademik dan draf Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah untuk mencapai tujuan bangsa yang bersatu, adil, dan makmur. Di samping UUD NRI Tahun 1945 juga terkait dengan peraturan perundang-undangan lain yang akan dijelaskan dalam uraian berikut.

#### **B. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU tentang Administrasi Pemerintahan)**

Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam UU tentang Administrasi Pemerintahan ini menjamin bahwa keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan terhadap warga masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. UU tentang Administrasi Pemerintahan ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, UU tentang Administrasi Pemerintahan ini mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien. Keterkaitan UU tentang Administrasi Pemerintahan dengan RUU tentang Sistem

Pengawasan Intern Pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 UU tentang Administrasi Pemerintahan terkait pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah berupa:

- a. tidak terdapat kesalahan;
- b. terdapat kesalahan administratif yang ditindaklanjuti dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.

Selain itu dalam Pasal 79 UU tentang Administrasi Pemerintahan juga menyebutkan bahwa Pembinaan dan pengembangan Administrasi Pemerintahan dilakukan dengan:

- a. melakukan supervisi pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan;
- b. mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan;
- c. mengembangkan konsep Administrasi Pemerintahan;
- d. memajukan tata pemerintahan yang baik;
- e. meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintahan;
- f. melindungi hak individu atau Warga Masyarakat dari penyimpangan administrasi ataupun penyalahgunaan Wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; dan
- g. mencegah penyalahgunaan Wewenang dalam proses pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan.

Dengan demikian dalam pengaturan sistem pengawasan pemerintahan kedepan harus memperhatikan norma-norma yang telah diatur dalam UU tentang Administrasi Pemerintahan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintahan.

**C. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda)**

UU tentang Pemda dibentuk untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara. UU tentang Pemda ini mengatur urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota walaupun

Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Adapun kaitannya UU tentang Pemda ini dalam rangka pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah, ada beberapa hal yang sekiranya dapat dikaitkan misalnya *pertama*, terkait dengan kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah yang ada dalam Pasal 7 ayat (1) UU tentang Pemda. Lebih lanjut lagi dalam pasal berikutnya seperti di Pasal 8 dalam UU tentang Pemda ini dijabarkan bahwa pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh

menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Sedangkan, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Secara nasional pembinaan dan pengawasan dikoordinasikan kepada Menteri Dalam Negeri.

*Kedua*, terkait dengan kedudukan inspektorat daerah sebagai perangkat daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang ada dalam Pasal 209 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Pemda. Dalam pasal berikutnya seperti dalam Pasal 216 UU tentang Pemda dijabarkan bahwa inspektorat daerah dipimpin oleh Inspektur dan mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Inspektorat daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Hal ini yang akan menjadi pertimbangan dalam materi muatan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah karena kedudukan Inspektorat Daerah sebagaimana diatur dalam UU tentang Pemda ini akan berpengaruh pada independensi Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya.

Dengan demikian, dalam rangka membentuk Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah ini, perlu merujuk atau mempertimbangkan pengaturan yang telah diatur dalam UU tentang Pemda ini karena dalam Pasal 407 semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini. Sehingga terkait dengan pengawasan tidak bertentangan sebagaimana diatur dalam UU tentang Pemda ini.

#### **D. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU tentang ASN)**

UU tentang ASN dibentuk dalam rangka mewujudkan tugas pelayanan publik, pelayanan pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu yang mana dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Pegawai ASN. Melalui penerapan UU tentang ASN maka Pegawai ASN diharapkan mampu menjalankan tugas tersebut secara profesional, efisien, efektif, netral, dan sesuai kompetensinya. Untuk menjalankan tugas tersebut maka didasarkan pada manajemen ASN yang diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur yang mana sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. UU tentang ASN juga menjamin bahwa Pegawai ASN terlindungi hak-haknya termasuk untuk meningkatkan produktivitas serta kesejahteraannya.

Keterkaitan antara UU tentang ASN dengan Sistem Pengawasan Intern Pemerintah (SPIP) pada intinya adalah mengenai perwujudan ASN yang memiliki integritas, profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme serta mampu menjalankan penyelenggaraan publik bagi masyarakat. Perwujudan tersebut tercermin dalam rangkaian ketentuan yang diatur dalam UU ASN. Perwujudan ASN yang berintegritas dan bebas dari intervensi politik tentu akan sangat terkait, berpengaruh, dan berkesinambungan dengan terselenggaranya SPIP yang baik dan maksimal termasuk aparat pengawas intern pemerintah (APIP) yang melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sebagaimana diketahui bahwa dalam penyelenggaraan SPIP dan APIP tentu di dalamnya terdapat dan terkait dengan unsur ASN khususnya pegawai negeri sipil. Dalam ketentuan menimbang UU tentang ASN huruf a sampai dengan huruf c telah jelas mengemukakan terkait perlunya dibangun ASN yang berintegritas yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan

manajemen ASN sesuai dengan kompetensi dan kualifikasi sebagai bagian dari reformasi birokrasi sehingga ASN tersebut nantinya mengelola dan mengembangkan dirinya serta mampu mempertanggungjawabkan kinerjanya mulai dari pimpinan sampai dengan seluruh pegawai.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja pada instansi pemerintah. Pasal 1 angka 5 menytinggung mengenai manajemen ASN yang didefinisikan sebagai pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Apabila mengacu pada pengawasan intern pemerintah yang ke depannya diharapkan lebih independen dan berkompeten mengingat subjek yang diperiksa oleh APIP juga berada pada suatu institusi yang sama dengan APIP ataupun saling terkait maka ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 1 angka 5 merupakan hal yang sangat mendasar dalam kaitannya dengan penyelenggarakan suatu sistem pengawasan yang baik dan juga aparat pengawasan yang berkompeten dan netral. Pasal 2 kemudian menegaskan berbagai asas dalam kebijakan dan manajemen ASN yang mana diantaranya adalah kepastian hukum, profesionalitas, netralitas, akuntabilitas, keterbukaan, dan non diskriminatif. Pasal 3 meletakkan prinsip dasar dalam profesi ASN yaitu nilai dasar, kode etik dan kode prilaku, komitmen dan integritas moral, tanggung jawab pada pelayanan publik, kompetensi sesuai dengan tugas, kualifikasi akademik, jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas, dan profesionalitas jabatan. Nilai dasar disinggung dalam Pasal 4 yaitu diantaranya adalah menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak, membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian, memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur, mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerja kepada

publik, memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah, memberikan layanan kepada publik secara jujur dan berdaya guna, mengutamakan pencapaian hasil serta mendorong kinerja pegawai, dan meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier. Terkait kode etik dan kode perilaku maka Pasal 5 menegaskan bahwa hal tersebut berisi pengaturan agar Pegawai ASN diantaranya dapat melaksanakan tugasnya dengan jujur dan berintegritas tinggi, melaksanakan tugas dengan cermat dan disiplin, melayani tanpa tekanan, melaksanakan tugas sesuai dengan perintah atasan sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan dan etika pemerintahan, menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugas, dan memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi serta integritas ASN. Pasal 8 dan Pasal 9 ayat (2) kemudian menegaskan pula bahwa pegawai ASN adalah unsur aparatur negara yang mana harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Rangkaian pasal-pasal di atas sangat penting untuk ditelaah sebagai dasar dalam menyelenggarakan pengawasan intern pemerintah yang independen dan kompeten.

Pasal 12 mengemukakan mengenai peran pegawai ASN sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggara tugas umum pemerintahan melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, dan bersih dari praktik korupsi, kolusi, serta nepotisme. Hal tersebut penting untuk dipahami bahwa dalam kaitannya dengan SPIP sebagai suatu pengawasan intern maka tentunya hal itu akan berkaitan juga dengan perencanaan dan pelaksanaan sebagai satu kesatuan yang tidak terpisah. Terkait pembagian jabatan maka secara mendasar Pasal 13 membagi jabatan ASN menjadi 3 yaitu Jabatan administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Jabatan Administrasi terdiri atas jabatan administrator, pengawas, dan pelaksana

sebagaimana diatur dalam Pasal 14. Jabatan Fungsional terdiri atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1). Sedangkan jabatan pimpinan tinggi terdiri atas jabatan pimpinan tinggi utama, madya, dan pratama. Adapula jabatan ASN tertentu yang dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Kepolisian Republik Indonesia sebagaimana disinggung dalam Pasal 20. Semua jenis jabatan ASN tersebut tentunya ditetapkan sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan. Ketentuan mengenai jenis-jenis jabatan tersebut tentunya penting untuk dijadikan pegangan terkait kedudukan dan jenis aparat pengawas dalam SPIP dan pihak-pihak terkait sehingga penyelenggaran SPIP tentunya dapat terklasifikasi dan dipetakan dengan baik sesuai fungsinya.

Dengan demikian dalam pengaturan SPIP ke depan harus senantiasa dan tetap berpegang pada prinsip-prinsip dan nilai-nilai dasar ASN khususnya pegawai negeri sipil termasuk di dalamnya terkait penjenjangan dan pemetaan jabatan serta peningkatan kompetensi dan kapasitas terlebih dalam suatu SPIP tentunya diperlukan APIP yang handal, independen, terjamin secara karier dan mendapatkan perlindungan dalam bertugas, profesional, dan kompeten di bidangnya sehingga nantinya tugas pengawasan intern dapat terlaksana dengan efektif dan maksimal.

#### **E. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU tentang Kementerian Negara)**

Pengaturan kementerian negara dalam UU tentang Kementerian Negara dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima.

Adapun keterkaitan UU tentang Kementerian Negara dengan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah (RUU SPIP) diantaranya:

1. Terkait fungsi kementerian

Pasal 8 ayat (1) huruf c UU Tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) menyelenggarakan fungsi pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.

Sedangkan Pasal 8 ayat (2) huruf c UU tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) menyelenggarakan fungsi pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.

Selain itu, Pasal 8 ayat (3) huruf c UU tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) menyelenggarakan fungsi pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.

2. Terkait susunan organisasi

Bahwa dalam Pasal 9 ayat (1) huruf d UU tentang Kementerian Negara susunan organisasi kementerian yang menangani urusan sebagaimana dimasud dalam Pasal 5 ayat (1) terdiri atas unsur pengawas, yaitu inspektorat jenderal.

Sedangkan Pasal 9 ayat (2) huruf d UU tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa susunan organisasi kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimasud dalam Pasal 5 ayat (2) terdiri atas unsur pengawas, yaitu inspektorat jenderal.

Selain itu, Pasal 9 ayat (3) huruf d UU tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa susunan organisasi kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana

dimasud dalam Pasal 5 ayat (3) terdiri atas unsur pengawas, yaitu inspektorat.

### 3. Terkait Hubungan Fungsional Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Pasal 25 ayat (1) UU tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa hubungan fungsional antara Kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### 4. Terkait Kedudukan Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Pasal 25 ayat (2) UU tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa lembaga pemerintah nonkementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan.

Berdasarkan keterkaitan yang telah dijelaskan sebelumnya diatas, dalam menyusun RUU SPIP ke depannya perlu diperhatikan beberapa hal yakni pertama, fungsi pengawasan kementerian atas pelaksanaan tugas di bidangnya, selain itu berdasarkan Pasal 8 UU tentang Kementerian Negara, kedua, susunan organisasi kementerian yang terdiri atas unsur pengawas yaitu inspektorat jenderal. Ketiga, pengaturan Pasal 25 UU tentang Kementerian Negara, terkait hubungan fungsional antara Kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Terakhir adalah pengaturan Pasal 25 ayat (2) UU tentang Kementerian Negara terkait kedudukan lembaga pemerintah nonkementerian yang berada di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan. Hal ini penting apabila dalam pengaturan RUU SPIP ke depannya hendak diatur terkait kelembagaan pengawas intern pemerintah yang independen.

## F. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU tentang Ombudsman)

Ombudsman memiliki fungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 6.

Dalam rangka pelaksanaan fungsi tersebut ombudsman memiliki tugas untuk menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan pemeriksaan substansi atas laporan, dan menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf a, huruf b, dan huruf c. Laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat diajukan oleh semua Warga Negara Indonesia atau penduduk dengan tidak dipungut biaya atau imbalan dalam bentuk apa pun sebagaimana diatur dalam Pasal 23. Terhadap laporan yang diajukan maka Ombudsman dapat memberikan putusan untuk menolak laporan atau menerima laporan dan memberikan rekomendasi sebagaimana diatur dalam Pasal 35.

Pasal 38 mengatur bahwa terlapor dan atasannya terlapor wajib melaksanakan rekomendasi Ombudsman. Atasan Terlapor wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi. Ombudsman dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi. Dalam hal Terlapor dan

atasan Terlapor tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Ombudsman, Ombudsman dapat mempublikasikan atasan Terlapor yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Berdasarkan ketentuan ini dapat dikatakan bahwa Instansi Pemerintah yang menjadi terlapor harus melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan rekomendasi dari ombudsman dan pemeriksaan ini dapat dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

Keterkaitan antara RUU SPIP dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yakni dalam pelaksanaan rekomendasi yang diberikan oleh Ombudsman dari instansi pemerintah yang menjadi terlapor.

Dengan demikian dalam penyusunan RUU SPIP kedepannya perlu adanya sinergi antara lembaga pengawas intern pemerintah dengan Ombudsman dalam bentuk pelaksanaan rekomendasi.

#### **G. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara (UU tentang PPTKN)**

Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 2. Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa pemeriksaan ini terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4).

Dalam Pasal 9 diatur bahwa dalam menyelenggarakan

pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah. Untuk keperluan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh BPK, laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada BPK. Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPK dapat menggunakan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK. Penggunaan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK dilakukan apabila BPK tidak memiliki/tidak cukup memiliki pemeriksa dan/atau tenaga ahli yang diperlukan dalam suatu pemeriksaan. Pemeriksa dan/atau tenaga ahli dalam bidang tertentu dari luar BPK dimaksud adalah pemeriksa di lingkungan aparat pengawasan intern pemerintah, pemeriksa, dan/atau tenaga ahli lain yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh BPK. Penggunaan pemeriksa yang berasal dari aparat pengawasan intern pemerintah merupakan penugasan pimpinan instansi yang bersangkutan sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 9 ayat (3).

Dalam rangka pemeriksaan keuangan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 12. Pengujian dan penilaian yang dimaksud termasuk pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem kendali mutu dan hasil pemeriksaan aparat pemeriksa intern pemerintah. Dengan pengujian dan penilaian dimaksud BPK dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan pemeriksaan. Hasil pengujian dan penilaian tersebut menjadi masukan bagi pemerintah untuk memperbaiki pelaksanaan sistem pengendalian dan kinerja pemeriksaan intern sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 12.

Pasal 16 ayat (1) beserta penjelasannya menyatakan bahwa laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini. Opini merupakan pernyataan

profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Dalam penjelasan dikatakan bahwa BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan yakni pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Salah satu dari 3 (tiga) pemeriksaan tersebut yang berkaitan dengan rancangan undang-undang tentang sistem pengawasan intern pemerintah yakni pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan kinerja didefinisikan dengan pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Selain itu dalam penjelasan juga tercantum bahwa BPK dapat memanfaatkan hasil pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dengan demikian, luas pemeriksaan yang akan dilakukan dapat disesuaikan dan difokuskan pada bidang-bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan serta tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara. Untuk itu, aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK.

Dengan demikian dalam penyusunan RUU SPIP kedepannya perlu adanya sinergi antara lembaga pengawas intern pemerintah dengan BPK terkait pemanfaatan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara

oleh BPK.

## **H. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU tentang Perbendaharaan Negara)**

UU tentang Perbendaharaan Negara pada prinsipnya dibentuk untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara yang mana mencakup pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Secara umum UU Perbendaharaan Negara ini mengatur ruang lingkup dan dasar umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara mendefinisikan perbendaharaan negara sebagai suatu pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Titik tolak dari cakupan pengertian tersebut berimplikasi pada pelaksanaan APBN dan APBD yang wajib dikelola secara bertanggung jawab sesuai dengan standar, kebijakan, sistem, dan prosedur yang diatur dalam UU tentang Perbendaharaan Negara ini. Dalam Bab II mulai dari Pasal 4 sampai dengan Pasal 10 kemudian mengatur mengenai para pejabat perbendaharaan negara yang pada intinya terdiri dari pengguna anggaran yang adalah Menteri/pimpinan lembaga, Gubernur/bupati/walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah, Kepala Satuan kerja perangkat daerah, bendahara umum negara/daerah, dan bendahara penerimaan/pengeluaran. Dari semua pejabat perbendaharaan

tersebut pada intinya adalah mereka berwenang untuk menyusun dokumen pelaksanaan anggaran sampai dengan menyusun dan menyampaikan laporan keuangan. Hal penting yang juga patut digarisbawahi yakni terkait dokumen pelaksanaan anggaran yang mana setelah APBN ditetapkan maka Menteri Keuangan memberitahukan kepada semua menteri/pimpinan lembaga untuk menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran lembaga yang dipimpinnya sebagaimana diatur dalam Pasal 14. Di dalam dokumen itu diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan. Hal yang sama juga berlaku di daerah yakni pasca APBD ditetapkan maka Pejabat Pengelola Keuangan Daerah memberitahukan kepada semua kepala satuan kerja perangkat daerah agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing satuan kerja perangkat daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 15. Semua dokumen pelaksanaan anggaran baik pusat dan daerah nantinya disampaikan pula kepada BPK.

Dalam Bab IV mulai dari Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 kemudian diatur mengenai Pengelolaan Uang yang terdiri dari Pengelolaan Kas Umum Negara/Daerah, Pelaksanaan Penerimaan Negara/Daerah oleh Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan Pengelolaan Uang Persediaan untuk Keperluan Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang pada intinya terkait mengenai kewenangan mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah ataupun daerah. Terkait Barang Milik Negara/Daerah maka pemindahtanganan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal Pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 45.

Kemudian dalam Pasal 51 dan Pasal 52 juga penting untuk digarisbawahi yakni adanya ketentuan bahwa Menteri Keuangan/Pejabat Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Negara/Daerah menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungannya. Menteri/pimpinan lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran juga menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pendapatan dan belanja, yang berada dalam tanggung jawabnya. Akuntansi tersebut nantinya digunakan untuk menyusun laporan keuangan Pemerintah Pusat/Daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Hal ini ditegaskan lagi khususnya dalam Pasal 52 yang menyatakan bahwa setiap orang dan/atau badan yang menguasai dokumen yang berkaitan dengan perbendaharaan negara wajib menatausahakan dan memelihara dokumen tersebut dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut sangat penting terkait transparansi laporan keuangan yang tertib dan terdokumentasi dengan baik karena tentu akan berdampak pada pemeriksaan oleh APIP secara komprehensif dan maksimal apabila dikaitkan dengan SPIP. SPIP adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan SPIP ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah sebagaimana juga disinggung dalam Pasal 58 UU tentang Perbendaharaan Negara bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku

Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

SPIP digunakan dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Pelaksanaan SPIP diwajibkan kepada seluruh penyelenggara pemerintahan, mulai dari Presiden selaku Kepala Pemerintahan, Menteri/Kepala Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang, dan Gubernur/Bupati/Walikota sebagaimana disinggung pula dalam Pasal 53 sampai dengan Pasal 56 UU tentang Perbendaharaan Negara mengenai pertanggungjawaban keuangan oleh Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran baik secara formal dan material atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya dan dalam tiap penyusunan laporan keuangan baik pusat maupun daerah harus memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBN/APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Terkait adanya kerugian negara/daerah yang timbul akibat adanya kelalaian ataupun tindakan melanggar hukum yang dilakukan oleh siapapun unsur dalam suatu instansi yang tunduk pada UU tentang Perbendaharaan Negara ini maka harus segera diselesaikan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku yang mana harus segera bertanggung jawab untuk mengganti kerugian tersebut yang mana diatur dalam Pasal 59 sampai dengan Pasal 67.

Dengan demikian maka poin-poin penting yang bisa diambil atau yang terkait antara UU Perbendaharaan Negara dengan pengaturan dalam RUU SPIP ke depannya adalah mengenai objek pemeriksaan oleh APIP yang tentu harus melihat rincian obyek yang ada dalam konteks cakupan pengertian perbendaharaan negara itu sendiri termasuk di

dalamnya ketaatan penggunaan anggaran yang terdokumentasi dengan baik dalam bentuk laporan keuangan mengingat APIP tentunya dapat melakukan pemeriksaan terhadap laporan-laporan keuangan tersebut sesuai kewenangannya, serta juga terkait adanya tindak lanjut berupa ganti kerugian apabila memang terbukti melanggar.

## **I. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU tentang Keuangan Negara)**

Penyelesaian Undang-undang tentang Keuangan Negara merupakan kelanjutan dan hasil dari berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Adapun hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendeklegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD. Undang-undang ini juga telah mengantisipasi perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan secara internasional.

Keterkaitan UU tentang Keuangan Negara dengan sistem pengawasan internal pemerintah diantaranya terdapat dalam pengaturan Pasal 3 ayat (1) terkait prinsip pengelolaan keuangan negara yaitu:

“Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.”

Lebih lanjut dalam penjelasan dinyatakan bahwa:

“Setiap penyelenggara negara wajib mengelola keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Pengelolaan dimaksud dalam ayat ini mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.”

Keterkaitan lainnya terdapat pula dalam pengaturan Pasal 24 ayat (1) sampai dengan ayat (4) dan Pasal 25 sebagai berikut:

#### Pasal 24

- (1) Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/ penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah.
- (2) Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.
- (3) Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan negara.
- (4) Gubernur/bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah.

#### Pasal 25

- (1) Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Pusat.
- (2) Gubernur/bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Daerah.

- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) berlaku bagi badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari pemerintah.

Adapun sanksi terhadap pelanggaran pengelolaan keuangan negara diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, meliputi:

1. Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
2. Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
3. Presiden memberi sanksi administratif sesuai dengan ketentuan undang-undang kepada pegawai negeri serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini.

Selain itu, penyimpangan pengelolaan keuangan negara yang berakibat menimbulkan kerugian negara dapat juga terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negara bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 35

ayat (1) UU tentang Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa: “Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.”

Dengan demikian dalam pengaturan sistem pengawasan pemerintahan ke depan harus memperhatikan norma-norma yang telah diatur dalam UU tentang Keuangan Negara dalam rangka mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

#### **J. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (PP No. 12 Tahun 2017)**

PP Nomor 12 Tahun 2017 pada prinsipnya dibentuk untuk mengatur mengenai mekanisme pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah serta sanksi yang jelas dan tegas kepada penyelenggara pemerintahan daerah yang dimaksudkan untuk memperkuat pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan amanat dan tujuan otonomi daerah. Secara umum materi muatan dalam PP ini mengatur tentang Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, tata cara Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, penghargaan dan fasilitasi khusus, pendanaan, dan sanksi administratif termasuk tata cara penjatuhan sanksi administratif dan sanksi program pembinaan khusus bidang pemerintahan bagi penyelenggara Pemerintahan Daerah dan daerah yang melanggar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Keterkaitan antara PP Nomor 12 Tahun 2017 dengan Sistem Pengawasan Intern Pemerintah (SPIP) pada intinya adalah terkait pembinaan dan pengawasan dalam konteks

penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan turunan dari ketentuan Pasal 353 dan 383 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan-ketentuan pokok yang ada dalam PP Nomor 12 Tahun 2017 tentunya sangat penting untuk diperhatikan dalam mengatur SPIP secara menyeluruh dalam rancangan undang-undang tentang SPIP sebab salah satu ruang lingkup yang krusial dalam SPIP tentunya terkait penyelenggaraan pengawasan yang ada di daerah.

Terkait pembinaan, maka secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1). Pembinaan di provinsi dibagi menjadi 2 yaitu pembinaan umum menjadi wewenang Menteri Dalam Negeri dan pembinaan teknis diserahkan kepada menteri teknis/kepala lembaga pemerintah non-kementerian, sedangkan untuk kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat baik pembinaan umum maupun teknis sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1).

Adapun pembinaan umum meliputi pembagian urusan pemerintahan, kelembagaan daerah, kepegawaian pada Perangkat Daerah, keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik di daerah, kerjasama daerah, kebijakan daerah, Kepala Daerah dan DPRD, dan bentuk pengawasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2). Pasal 3 ayat (3) kemudian menekankan bahwa terkait pembinaan teknis di provinsi tersebut dilakukan terhadap teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah provinsi, kemudian terkait pembinaan teknis di kabupaten/kota dilakukan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/kota. Apabila gubernur belum mampu ataupun tidak melakukan pembinaan umum dan teknis maka Menteri Dalam Negeri dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintah non-kementerian yang melaksanakannya yang

mana diatur dalam Pasal 3 ayat (5). Dalam melaksanakan kewenangan pembinaan umum yang terkait dengan pembinaan teknis, maka Menteri Dalam Negeri melakukan koordinasi dengan menteri teknis/ kepala lembaga pemerintah non-kementerian sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (6). Koordinasi dilakukan dalam aspek perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (7) Pembinaan umum dan teknis dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, diklat, dan litbang sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (7).

Terkait Pengawasan, maka wewenang pengawasan umum berada pada Menteri Dalam Negeri untuk lingkup provinsi sedangkan untuk pengawasan teknis berada pada menteri teknis/kepala lembaga pemerintahan non kementerian serta untuk kabupaten/kota diserahkan kepada gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1). Hal tersebut sama dengan yang diatur pada pembinaan termasuk ruang lingkupnya, yang membedakannya adalah ruang lingkup pada pangawasan teknis yang mana pengawasan teknis mencakup capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar, ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan Pemda, dan akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (4). Pasal 10 ayat (5) kemudian mengatur bahwa Menteri Dalam Negeri dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintahan non kementerian juga melakukan pengawasan atas pelaksanaan pengawasan yang menjadi tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (6). Pengoordinasian antara gubernur, Menteri Dalam Negeri dan menteri teknis/kepala lembaga pemerintahan non kementerian dalam pelaksanaan pengawasan berlaku sama dengan yang ada dalam pembinaan. Pengawasan umum dan

teknis dilakukan dalam bentuk reviu, monitoring, evaluasi, pemeriksaan, dan bentuk pengawasan lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (11). Pengawasan dalam konteks Pasal 10 ayat (11) inilah yang ditugaskan kepada APIP untuk melaksanakannya sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (12). Dalam konteks PP ini maka APIP yang dimaksud adalah Aparat Pengawas Intern Pemerintah pada inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah non kementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 3.

Hal penting dalam PP ini yang patut digarisbawahi adalah adanya pengoordinasian oleh Menteri Dalam Negeri terhadap seluruh pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional yang dilakukan terhadap aspek perencanaan sampai dengan evaluasi yang melibatkan seluruh kementerian teknis, lembaga pemerintah non kementerian, dan Pemda sebagaimana diatur dalam Pasal 11. Perencanaan tersebut nantinya berimbang pada adanya fokus, sasaran/target, dan penjadwalan penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan termasuk kewajiban instansi terkait dalam mencantumkan program pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam dokumen perencanaan dan penganggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 14. Sebagai penjabaran lebih lanjut terkait APIP yang telah disinggung sebelumnya maka APIP secara garis besar diserahi tugas untuk melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1). Pengawasan oleh APIP dilakukan dengan prinsip-prinsip yaitu profesional, independen, objektif, tidak tumpang tindih antar APIP, dan berorientasi pada perbaikan serta peringatan dini sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (2). Adapun pengawasan oleh APIP ini dilakukan pada tahapan kegiatan perencanaan, pembinaan, pelaksanaan program strategis

daerah, evaluasi capaian rencana pembangunan jangka menengah daerah, dan pengawasan dalam rangka tujuan tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (3). Pasal 19 ayat (1) juga mengatur bahwa bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan pula terhadap desa.

Pasal 20 kemudian menyenggung pula pengawasan oleh DPRD yang menyangkut pelaksanaan perda dan perkada, pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan pemeriksaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK. Yang tidak kalah penting adalah diturnya pengawasan oleh masyarakat yang dapat dilakukan secara individu, kelompok, ataupun badan hukum yang mana masyarakat dapat melaporkan laporan atau pengaduan adanya penyimpangan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada APIP dan/atau aparat penegak hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 22. Hasil pengawasan oleh APIP dituangkan dalam bentuk laporan hasil pengawasan dan disampaikan kepada pimpinan instansi masing-masing serta bersifat rahasia sebagaimana diatur dalam Pasal 23. Kepada, Bupati/Walikota, Gubernur, Menteri Teknis, dan Menteri Dalam Negeri masing-masing juga menyampaikan hasil pembinaan dan pengawasan kepada instansi/Pejabat yang berada di atas jenjangnya masing-masing sebagaimana diatur dalam Pasal 24.

Hal yang penting lainnya adalah terkait tindak lanjut hasil pembinaan dan pengawasan khususnya oleh APIP yang diatur dalam Pasal 25. APIP wajib melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan yang dilaporkan atau diadukan oleh masyarakat dan mengkoordinasikannya dengan aparat penegak hukum. Pemeriksaan APIP dan aparat penegak hukum dilakukan setelah terpenuhinya semua unsur laporan atau pengaduan termasuk untuk nantinya melakukan verifikasi data awal. Hasil koordinasi tersebut dituangkan dalam bentuk berita acara. Apabila dalam proses ditemukan bahwa pelanggaran

bersifat administratif maka proses lebih lanjut diserahkan kepada APIP namun apabila pelanggaran lebih bersifat pidana dan ditemukan bukti permulaan maka proses lebih lanjut diserahkan kepada penegak hukum. Pasal 28 kemudian mengatur pula bahwa APIP wajib memantau dan melakukan pemutakhiran data tindak lanjut hasil pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan paling sedikit 2 kali dalam setahun. Dalam Bab VI mulai Pasal 36 sampai dengan Pasal 48 juga diatur mengenai pengenaan sanksi administratif bagi Kepala Daerah, wakil kepala daerah, anggota DPRD, dan daerah yang melakukan pelanggaran administratif penyelenggaraan pemerintahan daerah. Terkait proses pengenaan sanksi yang didasarkan atas hasil pemeriksaan yang didukung oleh data, informasi, atau dokumen lainnya tersebut maka Menteri Dalam Negeri atau gubernur sesuai dengan kewenangannya menugaskan APIP untuk melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran administratif yang dilaporkan atau diadukan. APIP diantaranya berwenang melakukan klarifikasi dan validasi, mengumpulkan fakta/keterangan yang diperlukan, memeriksa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan pelanggaran, dan memberikan rekomendasi terkait tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Dengan demikian, keterkaitan yang ada dalam PP ini dengan SPIP adalah khususnya pada peran APIP dalam pengawasan umum dan teknis, hubungan APIP dengan aparat penegak hukum, pengaduan dari masyarakat yang kemudian bisa ditelusuri atau diproses lebih lanjut oleh APIP, koordinasi antar instansi terkait pengawasan, dan adanya perencanaan serta penganggaran dalam penyelenggaraan pengawasan di instansi terkait dalam rangka adanya kepastian dilakukannya pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal-hal tersebut di atas penting untuk diperhatikan sekaligus untuk dikembangkan dalam pengaturan RUU tentang SPIP ke

depannya.

## **K. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP No. 60 Tahun 2008)**

PP tentang SPIP ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 58 ayat (2) UU tentang Perbendaharaan Negara yaitu terdapat dalam Bab X tentang Pengendalian Intern Pemerintah. Dalam Pasal 58 ayat (1) UU tentang Perbendaharaan Negara dinyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.

Latar belakang diperlukannya PP ini yaitu bahwa Undang-Undang di bidang keuangan negara membawa implikasi perlunya sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih akuntabel dan transparan. Hal ini baru dapat dicapai jika seluruh tingkat pimpinan menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatan di instansi masing-masing. Dengan demikian maka penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban, harus dilaksanakan secara tertib, terkendali, serta efisien dan efektif. Untuk itu dibutuhkan suatu sistem yang dapat memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan negara secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem ini dikenal sebagai Sistem Pengendalian Intern yang dalam penerapannya harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mempertimbangkan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi Instansi Pemerintah tersebut.

PP ini terdiri dari 4 Bab dan 61 Pasal. Bab I tentang Ketentuan Umum, Bab II tentang Unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Bab III tentang Penguatan Efektivitas Penyelenggaraan SPIP, dan Bab IV tentang Ketentuan Penutup. Dalam Pasal 1 angka 1 PP tentang SPIP yang dimaksud dengan Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2, SPIP adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. SPIP bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (Pasal 2 ayat (3)).

Unsur Sistem Pengendalian Intern dalam Pasal 3 PP ini meliputi:

a. Lingkungan pengendalian

Pimpinan Instansi Pemerintah dan seluruh pegawai harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam keseluruhan organisasi yang menimbulkan perilaku positif dan mendukung terhadap pengendalian intern dan manajemen yang sehat.

b. Penilaian risiko

Pengendalian intern harus memberikan penilaian atas risiko yang dihadapi unit organisasi baik dari luar maupun dari dalam.

c. Kegiatan pengendalian

Kegiatan pengendalian membantu memastikan bahwa arahan pimpinan Instansi Pemerintah dilaksanakan. Kegiatan

pengendalian harus efisien dan efektif dalam pencapaian tujuan organisasi.

d. Informasi dan komunikasi

Informasi harus dicatat dan dilaporkan kepada pimpinan Instansi Pemerintah dan pihak lain yang ditentukan. Informasi disajikan dalam suatu bentuk dan sarana tertentu serta tepat waktu sehingga memungkinkan pimpinan Instansi Pemerintah melaksanakan pengendalian dan tanggung jawabnya.

e. Pemantauan

Pemantauan harus dapat menilai kualitas kinerja dari waktu ke waktu dan memastikan bahwa rekomendasi hasil audit dan reviu lainnya dapat segera ditindaklanjuti.

Dalam Pasal 4 PP ini diatur bahwa Pimpinan Instansi Pemerintah wajib menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan Sistem Pengendalian Intern dalam lingkungan kerjanya, melalui penegakan integritas dan nilai etika, komitmen terhadap kompetensi, kepemimpinan yang kondusif, pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan, pendeklasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat, penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia, perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif, dan hubungan kerja yang baik dengan Instansi Pemerintah terkait. Selanjutnya dalam Pasal 47 ayat (2) untuk memperkuat dan menunjang efektivitas Sistem Pengendalian Intern dilakukan:

- a. pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan negara; dan
- b. pembinaan penyelenggaraan SPIP.

Pengawasan intern merupakan salah satu bagian dari kegiatan pengendalian intern yang berfungsi melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah. Lingkup pengaturan pengawasan intern

mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi sumber daya manusia, kode etik, standar audit, pelaporan, dan telaahan sejawat. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) melakukan pengawasan intern melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. APIP dalam Pasal 49 ayat (1) terdiri atas BPKP, Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 56 dinyatakan bahwa APIP dalam melaksanakan tugasnya harus independen dan objektif.

Dalam Pasal 59 pembinaan penyelenggaraan SPIP meliputi penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan, sosialisasi, pendidikan dan pelatihan, pembimbingan dan konsultansi SPIP, serta peningkatan kompetensi auditor APIP. Pembinaan penyelenggaraan SPIP dilakukan oleh BPKP. Selanjutnya dalam Pasal 60 sebagai ketentuan penutup diatur bahwa ketentuan mengenai SPIP di lingkungan pemerintah daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur atau Peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman pada PP ini.

Dengan demikian, secara yuridis ketentuan dalam PP tentang SPIP ini dapat dijadikan tolok ukur dalam pengaturan SPIP dan penguatan efektivitas penyelenggaraan SPIP.

#### **L. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Perpres No. 192 Tahun 2014)**

Perpres No. 192 Tahun 2014 merupakan dasar dari pembentukan BPKP. BPKP merupakan aparat pengawasan intern pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPKP dipimpin oleh seorang Kepala sebagaimana diatur dalam Pasal 1. BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 2. Pasal 3 mengatur bahwa

dalam melaksanakan tugas, BPKP menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden;
- b. pelaksanaan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/ daerah;
- c. pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah;
- d. pemberian konsultansi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/ kebijakan pemerintah yang strategis;
- e. pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;

- f. pengoordinasian dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional bersama-sama dengan aparat pengawasan intern pemerintah lainnya;
- g. pelaksanaan reviu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat;
- h. pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultansi penyelenggaraan sistem pengendalian intern kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-badan yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;
- i. pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan;
- j. pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah dan sertifikasi jabatan fungsional auditor;
- k. pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah;
- l. pembangunan dan pengembangan, serta pengolahan data dan informasi hasil pengawasan atas penyelenggaraan akuntabilitas keuangan negara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
- m. pelaksanaan pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di BPKP; dan
- n. pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, kehumasan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPKP di daerah, dibentuk Kantor Perwakilan BPKP di setiap Provinsi yang dipimpin oleh Kepala Perwakilan yang bertanggung jawab kepada Kepala. Tugas, fungsi, susunan organisasi dan tata kerja Kantor Perwakilan BPKP Provinsi ditetapkan oleh Kepala setelah

mendapat persetujuan menteri yang membidangi urusan pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 36.

Dalam rangka pelaksanaan pengawasan intern, reviu atas laporan keuangan Pemerintah Pusat dan pembinaan penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah, Kepala BPKP berkoordinasi dengan Menteri/Pimpinan Lembaga dan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 38. Pasal 39 menyatakan bahwa ikhtisar laporan hasil pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara dan pembangunan nasional disampaikan oleh kepala secara berkala kepada Presiden. Dalam melaksanakan tugasnya BPKP wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, simplifikasi, dan sinkronisasi baik dalam lingkungan BPKP maupun dalam hubungan antar instansi pemerintah pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 40.

Dengan demikian, dalam pengaturan SPIP kedepannya terkait struktur model kelembagaan SPIP yang akan dibentuk harus memperhatikan juga Perpres ini. Dalam Perpres ini telah mengatur mengenai struktur kelembagaan BPKP saat ini yang merupakan aparat pengawasan intern Pemerintah. Apabila ada perubahan struktur model kelembagaan tentu akan berdampak pula terhadap perubahan di BPKP baik terkait garis koordinasi BPKP maupun struktur organisasi di BPKP itu sendiri.

#### **M. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Organisasi Kementerian Negara (Perpres No. 7 Tahun 2015)**

Perpres No. 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara ini dikeluarkan untuk mendukung pelaksanaan UU tentang Kementerian Negara dan berdasarkan pertimbangan bahwa dalam rangka mewujudkan organisasi kementerian negara yang tepat fungsi dan tepat ukuran serta mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan perlu dilakukan pengaturan mengenai pokok-pokok organisasi kementerian

negara. Perpres ini juga mengatur terkait Lembaga pengawas internal.

Dalam Perpres No. 7 Tahun 2015 ini, Kementerian di kelompokkan ke dalam 4 (empat) kelompok sebagaimana di atur dalam Pasal 2 yang terdiri dari Kementerian Koordinator, Kementerian Kelompok I, Kementerian Kelompok II, dan Kementerian Kelompok III. Kementerian Koordinator adalah Kementerian yang melaksanakan fungsi sinkronisasi dan koordinasi urusan Kementerian, kemudian Kementerian Kelompok I adalah Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya Kementerian Kelompok II adalah Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Kementerian Kelompok III adalah Kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Kementerian Kelompok I dan Kementerian Kelompok II mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam Pemerintahan Negara sebagaimana di atur dalam Pasal 4 Ayat (1). Susunan organisasi Kementerian Kelompok I dan II salah satunya terdiri dari unsur pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf d dan Pasal 7 Ayat (1) huruf d. Dalam Perpres No.7 Tahun 2015 ini, ketentuan mengenai Unsur Pengawas di Kementerian Kelompok I dan Kementerian Kelompok II di atur dalam Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19 dan Pasal 20. Pada ketentuan Pasal 17 mengatur bahwa Unsur Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf d dan Pasal 7 ayat (1) huruf d, yaitu Inspektorat Jenderal yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri serta dipimpin oleh Inspektur Jenderal. Selanjutnya pada ketentuan Pasal 18

mengatur bahwa Inspektorat Jenderal mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan internal di lingkungan Kementerian. Kemudian pada ketentuan Pasal 19 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Inspektorat Jenderal menyelenggarakan fungsi: (a) penyusunan kebijakan teknis pengawasan internal; (b) pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya; (c) pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Menteri; (d) penyusunan laporan hasil pengawasan; dan (e) pelaksanaan administrasi Inspektorat Jenderal. Pada ketentuan pasal 20 mengatur bahwa Inspektorat Jenderal terdiri atas Sekretariat Inspektorat Jenderal dan paling banyak 5 (lima) Inspektorat. Sekretariat Inspektorat Jenderal terdiri atas paling banyak 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri atas 2 (dua) Subbagian. Bagian pada Sekretariat Inspektorat Jenderal yang menangani fungsi perencanaan, pengelolaan sistem informasi, kepegawaian, hubungan masyarakat, arsip, dan penyusunan peraturan perundang-undangan, dapat terdiri atas Kelompok Jabatan Fungsional. Inspektorat terdiri atas 1 (satu) Subbagian yang menangani fungsi ketatausahaan dan Kelompok Jabatan Fungsional Auditor.

Kementerian Kelompok III mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Tugas Kementerian disesuaikan dengan upaya pencapaian tujuan Kementerian sebagai bagian dari tujuan pembangunan nasional. Susunan organisasi Kementerian Kelompok III salah satunya juga terdiri dari unsur pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Perpres ini. Dalam Perpres ini ketentuan mengenai Unsur Pengawas di Kementerian Kelompok III di atur dalam Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, dan Pasal 46. Pasal 43 mengatur bahwa Unsur Pengawas

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 yaitu Inspektorat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri melalui Sekretaris Kementerian serta dipimpin oleh Inspektur. Selanjutnya di Pasal 44 mengatur bahwa Inspektorat mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan intern di lingkungan Kementerian. Kemudian di Pasal 45 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pengawasan intern di lingkungan Kementerian, Inspektorat menyelenggarakan fungsi: (a) penyusunan kebijakan teknis pengawasan intern; (b) pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya; (c) pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Menteri; (d) penyusunan laporan hasil pengawasan; dan (e) pelaksanaan administrasi Inspektorat. Adapun menurut ketentuan dalam Pasal 46, Inspektorat terdiri atas Subbagian yang menangani fungsi ketatausahaan dan Kelompok Jabatan Fungsional Auditor.

Kementerian Koordinator mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidangnya. Susunan organisasi Kementerian Koordinator salah satunya adalah unsur pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 50 huruf d. Dalam Perpres ini ketentuan terkait unsur pengawas di Kementerian Koordinator diatur dalam Pasal 60, Pasal 61, Pasal 62, dan Pasal 63. Pasal 60 mengatur bahwa Unsur Pengawas yaitu Inspektorat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Koordinator melalui Sekretaris Kementerian Koordinator serta dipimpin oleh Inspektur. Kemudian Pasal 61 mengatur bahwa Inspektorat mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan intern di lingungan Kementerian Koordinator. Selanjutnya Pasal 62 mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, Inspektorat menyelenggarakan

fungsi: (a) penyusunan kebijakan teknis pengawasan intern; (b) pelaksanaan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya; (c) pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Menteri Koordinator; (d) penyusunan laporan hasil pengawasan; dan (e) pelaksanaan administrasi Inspektorat. Pada Pasal 63 mengatur bahwa Inspektorat terdiri atas Subbagian yang menangani fungsi ketatausahaan dan Kelompok Jabatan Fungsional Auditor.

Dengan demikian, dalam pengaturan tentang SPIP harus memperhatikan tugas dan fungsi-fungsi dari Inspektorat sebagaimana yang telah diatur dalam Perpres ini sehingga nantinya RUU tentang SPIP dapat semakin memperkuat tugas dan fungsi-fungsi Inspektorat tersebut.

**N. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019 (Permendagri Pedoman APBD 2019)**

Permendagri Pedoman APBD 2019 merupakan Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2019 yang meliputi:

- a. sinkronisasi kebijakan Pemerintah Daerah dengan kebijakan pemerintah;
- b. prinsip penyusunan APBD;
- c. kebijakan penyusunan APBD;
- d. teknis penyusunan APBD; dan
- e. hal khusus lainnya

Lampiran Permendagri Pedoman APBD 2019 angka 43 menyebutkan bahwa dalam rangka penguatan Pembinaan dan Pengawasan Inspektorat Daerah, sebagai pelaksanaan Pasal 14 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017, pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran pengawasan sesuai dengan kewenangannya ke dalam APBD, untuk

mendanai program/kegiatan pembinaan dan pengawasan, meliputi:

- a. Kinerja rutin pengawasan, meliputi: reviu RPJMD, reviu RKPD, reviu RKA SKPD, reviu LKPD, reviu laporan kinerja, reviu penyerapan anggaran, reviu penyerapan pengadaan barang dan jasa, pemeriksaan reguler perangkat daerah, pemeriksaan dengan tujuan tertentu, pemeriksaan serentak kas opname, evaluasi SPIP, evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, monitoring dan evaluasi TLHP BPK dan TLHP APIP;
- b. Pengawasan prioritas nasional, meliputi: monitoring dan evaluasi Dana Desa, dana BOS, evaluasi perencanaan dan penganggaran responsif gender, operasionalisasi sapu bersih pungutan liar, dan peyelenggaraan koordinasi Tim Pengawal dan Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan Daerah (TP4D);
- c. Pengawalan reformasi birokrasi, meliputi: penilaian mandiri reformasi birokrasi, penanganan pengaduan masyarakat terhadap perangkat daerah, penanganan pengaduan masyarakat terhadap bupati/wali kota untuk Inspektorat Provinsi dan terhadap pemerintahan desa untuk Inspektorat Kabupaten/Kota, dan evaluasi pelayanan publik;
- d. Penegakan integritas, meliputi: penanganan laporan gratifikasi, monitoring dan evaluasi aksi pencegahan korupsi, verifikasi pelaporan Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, verifikasi LHKPN/LHKASN, penilaian internal zona integritas, penanganan benturan kepentingan dan penanganan *Whistle Blower System*; dan
- e. Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Dengan demikian dalam pengaturan sistem pengawasan pemerintah kedepan harus memperhatikan alokasi anggaran dalam penyusunan APBD sehingga dapat meningkatkan kinerja pembinaan dan pengawasan Inspektorat Daerah.

**BAB IV****LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS****A. LANDASAN FILOSOFIS**

Secara filosofis, Pancasila menjadi dasar dalam pengaturan mengenai sistem pengawasan intern pemerintah. Sila dalam Pancasila terutama sila ketiga “persatuan Indonesia”, sila keempat “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, dan sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” mengandung makna yang dapat digunakan sebagai panduan dalam penyusunan RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah yang diperlukan sebagai upaya untuk mewujudkan keharmonisan pelaksanaan pengawasan antar berbagai instansi pemerintah yang didasarkan pada rasa persatuan, permusyawaratan, dan keadilan sosial dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sila ketiga mengandung nilai persatuan, nilai perjuangan, dan semangat nasionalisme. Sila keempat mengandung nilai kemasyarakatan, permusyawaratan, dan saling menghormati untuk mengabdi kepada bangsa berdasarkan kedudukan dan profesinya masing-masing. Sila kelima mengandung nilai keadilan dan kebersamaan yang mencerminkan keluhuran budaya bangsa.

Selain Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) juga harus menjadi dasar filosofis dalam penyusunan RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah. Sejumlah makna dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat dijadikan pedoman dan landasan utama dalam penyusunan RUU ini. Sejumlah makna tersebut diantaranya menyangkut cita-cita perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia yaitu mencapai bangsa yang bersatu serta adil dan makmur. Selain itu, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 memberikan arahan mengenai tugas konstitusional dari Pemerintah Negara Republik

Indonesia, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan hal tersebut, tugas konstitusional tersebut dilaksanakan oleh berbagai elemen bangsa dan negara, termasuk aparatur pemerintahan.

Berbagai makna yang terkandung baik dalam Pancasila maupun Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan pijakan dasar bagi kebutuhan akan sistem pengawasan intern pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, efektif, dan efisien. Salah satu bentuk pengawasan intern pemerintah yaitu terkait pengawasan terhadap penggunaan anggaran pendapatan belanja negara.

Selanjutnya, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, efektif, dan efisien diperlukan iklim yang kondusif dalam pemerintahan untuk mengoptimalkan fungsi manajemen pemerintahan yang saat ini masih menggunakan pendekatan *planning, organizing, actuating, dan controlling*. Ke depan, pelaksanaan fungsi manajemen tersebut harus dievaluasi untuk menemukan pendekatan yang terbaik dalam manajemen pemerintahan di Indonesia, khususnya dalam menanggapi dan mengadaptasi perubahan yang terjadi dalam sistem manajemen nasional dan daerah. Dengan demikian, sistem pengawasan intern pemerintah harus dibangun dengan berlandaskan kepada nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 sehingga dapat terwujud kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia yang adil dan makmur.

## **B. Landasan Sosiologis**

Untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia yang adil dan makmur sebagaimana diamanatkan

dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dibutuhkan pemerintahan yang baik, bersih, efektif, dan efisien. Namun, secara sosiologis pemerintahan yang ideal tersebut belum terwujud secara optimal. Terdapat sejumlah permasalahan yang terjadi dan menghambat perwujudan pemerintahan yang baik, bersih, efektif, dan efisien tersebut. Permasalahan yang terjadi yaitu lemahnya peran lembaga pengawas intern pemerintah. Dalam catatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), penindakan Operasi Tangkap Tangan (OTT) dikerjakan untuk menciduk para tersangka korupsi. Tahun 2017 ini, terjadi 19 kasus korupsi yang ditindak KPK dalam OTT. Dari 19 kasus tersebut, terdapat sejumlah kepala daerah hingga pejabat negara. Dari jumlah OTT tersebut, KPK menetapkan 72 tersangka yang terdiri dari aparat penegak hukum, anggota legislatif, kepala daerah, dan pihak swasta.<sup>61</sup>

Sementara, data penanganan perkara berdasarkan tingkat jabatan, mengungkapkan ada 91 perkara yang melibatkan anggota DPR/DPRD dan 50 perkara melibatkan swasta serta 31 perkara melibatkan kepala daerah (29 kepala daerah aktif dan 2 mantan kepala daerah). Selain itu, terdapat 20 perkara lainnya yang melibatkan pejabat eselon I hingga IV. Di antara kasus-kasus yang ditangani tersebut, terdapat 28 kasus yang merupakan hasil tangkap tangan. Jumlah kasus tangkap tangan di tahun 2018 ini telah melampaui tahun sebelumnya dan merupakan terbanyak sepanjang sejarah KPK berdiri. Dari 28 kasus tersebut, KPK telah menetapkan 108 orang sebagai tersangka dengan beragam profil tersangka, mulai dari anggota legislatif, aparat penegak hukum hingga kepala daerah. Jumlah tersebut belum termasuk tersangka yang ditetapkan kemudian dari hasil pengembangan perkara.<sup>62</sup>

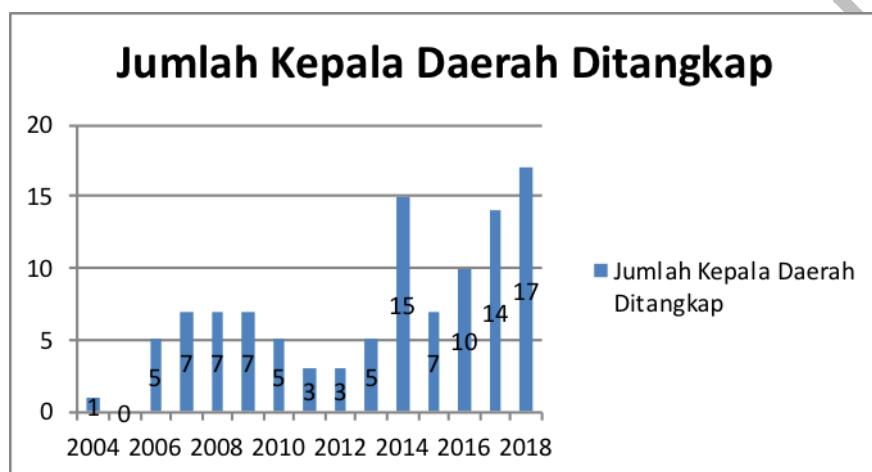
---

<sup>61</sup>Komisi Pemberantasan Korupsi, Laporan Tahunan 2017, dalam <https://www.kpk.go.id/nuweb/images/Laporan%20Tahunan%20KPK%202017.pdf>, diakses 9 April 2019.

<sup>62</sup>Komisi Pemberantasan Korupsi, Laporan Tahunan 2018, <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/717-capaian-dan-kinerja-kpk-di-tahun-2018>, diakses 9 April 2019.

Selanjutnya berdasarkan laporan KPK, telah terjadi peningkatan jumlah kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota yang ditangkap oleh KPK karena melakukan tindak pidana korupsi. Data tersebut dapat dilihat sejak tahun 2004-2018. Total kepala daerah yang ditangkap berjumlah 116 orang.

**Grafik 1. Jumlah Kepala Daerah yang Ditangkap KPK**



Sumber: KPK, 2018.

Selain tertangkapnya kepala daerah, ditangkap juga para pejabat di lingkungan pemerintahan (baik dari eselon I/II/III). Jumlah yang tertangkap KPK juga bertambah sepanjang tahun. Berdasarkan informasi dari KPK, penangkapan kepala daerah tidak ada yang didasarkan atas laporan inspektorat di daerah, namun didasarkan atas pengaduan dari masyarakat. Salah satu tugas inspektorat daerah yaitu melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah yang didanai dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dilihat dari perkembangannya, inspektorat daerah telah diberikan peran yang cukup signifikan dan pengaturan yang lebih baik. Peran inspektorat daerah yang semula hanya bersifat represif, telah berkembang menjadi preventif. Inspektorat daerah juga diberikan peran sebagai konsultan antara lain dengan melakukan *quality assurance* bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di daerahnya. Dengan demikian, setiap OPD dapat berkonsultasi dengan inspektorat daerah terkait dengan

penggunaan anggaran negara agar tidak menimbulkan praktik pelanggaran hukum. Namun, peningkatan peran dan pengaturan tersebut dalam praktiknya belum secara signifikan menurunkan angka korupsi di daerah. Masih ditemukan daerah-daerah yang telah memperoleh hasil audit wajar (mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian) dalam laporan keuangan, namun kepala daerahnya tertangkap melakukan korupsi. Hal ini menandakan bahwa inspektorat daerah hanya berhasil dalam menghadirkan pelaporan keuangan yang andal, namun belum mampu mengamankan aset negara dari korupsi.

Permasalahan lainnya selain korupsi yaitu rendahnya kapasitas aparat pengawas intern pemerintah. Penyebab pengawasan inspektorat daerah yang lemah yaitu kapasitas aparat yang rendah dan masalah independensi aparatur inspektorat daerah. Terkait dengan independensi aparatur inspektorat daerah, penting untuk melihat posisi inspektorat daerah dalam struktur organisasi pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 379 UU tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah. Kepala daerah dibantu oleh inspektorat daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, inspektorat daerah berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah dan secara administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah. Dalam alur kerja, laporan hasil pengawasan inspektorat daerah ditujukan kepada kepala daerah (gubernur/bupati/walikota). Praktik ini dinilai mengurangi independensi dan objektivitas inspektorat daerah dalam menjalankan tugasnya. Peran kepala daerah sebagai pejabat politik sangat besar dalam menentukan karier seorang birokrat. Berdasarkan UU tentang Aparatur Sipil Negara, kepala daerah masih memegang peran sebagai pembina pegawai di daerah. Sebagai pejabat pembina pegawai daerah, kepala daerah berwenang mengangkat (termasuk promosi dan mutasi) serta

memberhentikan seorang birokrat sehingga mengakibatkan birokrat di daerah menempatkan diri sebagai klien dari kepala daerah yang menjadi patronnya. Dalam konteks patron-klien dalam hubungan kepala daerah dan aparatur inspektorat daerah, dapat dipahami bahwa aparatur inspektorat daerah menjadi tidak independen dengan kepala daerah. Dalam perspektif ini, maka sekalipun aparatur inspektorat daerah memiliki kapasitas, anggaran, serta sarana dan prasarana yang memadai, namun apabila hubungan patron-klien yang terjadi, akan sulit mengharapkan kinerja inspektorat daerah dalam pemberantasan korupsi.

Selain permasalahan di atas, permasalahan lainnya yaitu terjadinya inefisiensi dan inefektivitas anggaran. Terdapat sejumlah penyebab dari terjadinya kondisi ini, yaitu adanya kebocoran dan korupsi anggaran yang terjadi dalam hal pendapatan dan belanja, perekonomian yang tumbuh tetapi bukan karena didukung anggaran pemerintah, tidak sinkronnya mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah, semakin turunnya peran anggaran dalam peningkatan kesejahteraan rakyat, sebagian besar anggaran publik yang tersedot untuk biaya operasional birokrasi, pemilihan prioritas pembangunan yang belum menyentuh kebutuhan dasar rakyat, turunnya daya serap anggaran, sisa anggaran yang tidak dapat dipergunakan, serta rendahnya akuntabilitas anggaran.

Berdasarkan kondisi di atas, perbaikan terhadap sistem pengawasan intern pemerintah perlu dilakukan dengan mempertimbangkan sistem pengawasan intern yang memadai, efektif, transparan, dan jelas sehingga strategi penguatan pengawasan intern merupakan salah satu upaya yang harus dilakukan. Dengan demikian, upaya perbaikan dan penyempurnaan terhadap sistem pengawasan intern pemerintah melalui penyusunan RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah merupakan hal yang harus dilakukan. Sekaligus

juga RUU ini diharapkan mengembalikan kepercayaan publik kepada pemerintah dalam pengelolaan pemerintahan.

### C. Landasan Yuridis

Sistem pengawasan internal Pemerintah merupakan upaya yang dilakukan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, efektif, dan efisien agar kesejahteraan umum bagi seluruh Warga Negara Indonesia yang adil dan makmur dapat tercapai sesuai dengan Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian beberapa kasus yang terjadi belakangan ini terkait pengawasan internal pemerintah seperti banyaknya aparat pemerintah baik di Pusat maupun di daerah yang tertangkap karena korupsi mengindikasikan bahwa pengawasan internal pemerintah yang dilakukan saat ini masih jauh dari harapan yang akan dituju sesuai dengan Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Pada prinsipnya pengaturan mengenai sistem pengawasan internal Pemerintah sebenarnya telah diatur secara parsial di beberapa peraturan perundang-undangan. Di antaranya dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Administrasi Pemerintahan, UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan UU tentang Perbendaharaan Negara.

Pengaturan yang tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan ini dirasa kurang efektif, terlebih PP Nomor 60 Tahun 2008 yang mengatur secara khusus Sistem Pengendalian Internal Pemerintah hanya sebatas Peraturan Pemerintah yang memiliki daya berlakunya rendah dan tidak memiliki daya ikat yang kuat. Oleh karena itu, perlu suatu pengaturan khusus mengenai sistem pengendalian internal pemerintah dalam suatu undang-undang agar pengaturannya lebih memadai dan memiliki daya berlaku dan daya ikat yang kuat yang dapat mengatasi permasalahan di seputar pengawasan internal pemerintah di antaranya terkait

kelembagaan, proses bisnis, sumber daya manusia, dan anggaran dalam pengawasan internal pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut DPR RI dan Pemerintah bermaksud untuk mengatur sistem pengawasan internal pemerintah dalam sebuah undang-undang Selain itu agar pengaturan RUU ini tidak terjadi benturan pengaturan, RUU ini harus dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait antara lain UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 dan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Pembentukan RUU ini diharapkan merupakan sebuah kebutuhan untuk dapat mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dalam hal pengawasan internal pemerintah sehingga dapat menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

#### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan pengaturan dalam RUU tentang SPIP ini adalah selama 25 (dua puluh lima) tahun seiring dengan target Indonesia Emas 2014. Dalam jangka waktu 25 (dua puluh) tahun diharapkan terwujud praktik penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), dalam rangka mewujudkan Indonesia yang berdaulat, maju, adil dan makmur.

Arah pengaturan RUU tentang SPIP meliputi:

- a. Memastikan bahwa penyelenggara pemerintahan menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan berdasarkan atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas dalam mencapai tujuan pemerintahan;
- b. Mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- c. Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen resiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah; dan
- d. Memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

#### **B. Ruang Lingkup Materi Muatan**

##### **1. Ketentuan Umum**

Dalam rancangan undang-undang memuat beberapa definisi istilah dan batasan pengertian

- a. Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai kepada pimpinan instansi pemerintah bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.
- b. Sistem Pengawasan Intern adalah proses kegiatan yang integral dan berkelanjutan pada Pengawasan Intern.

- c. Sistem Pengawasan Intern Pemerintah yang selanjutnya disingkat SPIP adalah Sistem Pengawasan Intern yang diselenggarakan di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- d. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat nasional, inspektorat jenderal/inspektorat utama, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.
- e. Pengawas Intern Pemerintah yang selanjutnya disebut Auditor adalah pejabat fungsional pada APIP yang melaksanakan tugas Pengawasan Intern.
- f. Inspektorat Nasional adalah APIP yang berada di bawah Presiden.
- g. Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama adalah APIP yang berada di bawah kementerian/lembaga.
- h. Inspektorat Provinsi adalah APIP yang berada di bawah pemerintah daerah provinsi.
- i. Inspektorat Kabupaten/Kota adalah APIP yang berada di bawah pemerintah daerah kabupaten/kota.
- j. Kementerian Negara yang selanjutnya disebut Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- k. Lembaga adalah organisasi non-kementerian negara dan instansi lain pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya.
- l. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- m. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

- n. Laporan Hasil Pengawasan adalah hasil akhir dari proses Pengawasan Intern yang dilakukan sesuai dengan standar Pengawasan Intern pemerintah.
- o. Rekomendasi adalah saran dari Auditor berdasarkan hasil pengawasannya yang ditujukan kepada pimpinan Kementerian, Lembaga, dan Pemerintah Daerah untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan.

## **2. Asas, Tujuan, dan Ruang Lingkup**

Sistem Pengawasan Intern Pemerintah dilaksanakan berdasarkan asas integritas, independensi, profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, sinergi, efisiensi, dan efektivitas. Sistem Pengawasan Intern Pemerintah bertujuan untuk menguatkan kapasitas aparatur yang berintegritas, mandiri, profesional, independen, akuntabel, dan transparan, mewujudkan kelembagaan pengawas yang profesional dan independen, memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah, memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah, dan mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme, efektif, dan efisien.

Ruang lingkup pengaturan mengenai Sistem Pengawasan Intern Pemerintah meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, APIP, Auditor, hasil pengawasan dan tindak lanjut, pembiayaan pengawasan, dan partisipasi masyarakat.

## **3. Perencanaan Pengawasan Intern Pemerintah**

Dalam penyelenggaraan Pengawasan Intern pemerintah, Inspektorat Nasional menyusun perencanaan Pengawasan nasional berdasarkan pada rencana pembangunan jangka panjang nasional, rencana pembangunan jangka menengah nasional, rencana strategis, dan rencana kerja pemerintah. Perencanaan Pengawasan nasional paling sedikit berisi program dan kegiatan Pengawasan Intern pemerintah dan dilakukan secara sistematis, terpadu, terarah, menyeluruh, transparan, dan akuntabel.

APIP sesuai dengan kewenangannya menyusun program kerja tahunan Pengawasan sebagai rencana pelaksanaan Pengawasan. Program kerja disusun dengan mengacu kepada perencanaan Pengawasan nasional dan mempertimbangkan aspek risiko pencapaian tujuan dan/atau risiko kecurangan. Dalam penyusunan program kerja, APIP memperhatikan dan mempertimbangkan permintaan, saran, dan masukan pimpinan Kementerian, Lembaga, Instansi Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Inspektorat Nasional mengoordinasikan penyusunan program kerja Pengawasan Internal pemerintah yang disusun oleh APIP.

#### **4. Pelaksanaan Pengawasan Intern Pemerintah**

Pelaksanaan pengawasan intern pemerintah dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap evaluasi kegiatan di kementerian, lembaga, dan instansi pemerintah daerah. Terdapat kewajiban auditor dalam melaksanakan tugas pengawasan intern pemerintah yaitu wajib menaati kode etik, standar pengawasan, dan sistem pengendalian mutu. Kode etik, standar pengawasan, dan sistem pengendalian mutu tersebut disusun oleh asosiasi profesi auditor dengan mengacu kepada pedoman yang disusun dan ditetapkan oleh inspektorat nasional.

Selanjutnya, terdapat juga ketentuan mengenai kekebalan hukum auditor dalam menjalankan tugas, kewajiban, dan wewenang berdasarkan Undang-Undang ini yaitu yuditor tidak dapat dituntut di muka pengadilan. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut auditor dan pihak lain yang bekerja untuk dan atas nama APIP diberikan perlindungan hukum dan jaminan keamanan oleh lembaga yang berwenang. Dalam melaksanakan pengawasan intern, Auditor dapat menggunakan hasil pengawasan APIP lainnya dan menggunakan tenaga ahli dari luar APIP yang bekerja untuk dan atas nama APIP. Dalam melaksanakan pengawasan intern, auditor dapat melaksanakan audit investigatif dan audit forensik guna mengungkap adanya indikasi tindak pidana korupsi, serta praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

## **5. Pemantauan dan Evaluasi Pengawasan Intern Pemerintah**

Untuk mencapai Pengawasan Intern pemerintah yang efektif dan efisien, dilakukan pemantauan dan evaluasi. Pemantauan dan evaluasi dilaksanakan untuk menjamin terciptanya sistem pengendalian mutu dalam APIP. Pemantauan merupakan kegiatan mengamati perkembangan pelaksanaan Sistem Pengawasan Intern pemerintah, mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dan/atau akan timbul untuk dapat diambil tindakan sedini mungkin. Sedangkan evaluasi merupakan rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar Sistem Pengawasan Intern Pemerintah. Pemantauan dan evaluasi dilakukan secara sistematis, obyektif, dan transparan berdasarkan sumberdaya yang digunakan, yang dilakukan paling sedikit 1 (satu) kali dan dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun.

Pimpinan Inspektorat Jenderal, Inspektorat Utama, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Sistem Pengawasan Intern Pemerintah yang meliputi perencanaan dan pelaksanaan Pengawasan sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Hasil pemantauan dan evaluasi tersebut disampaikan kepada masing-masing pimpinan Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah. Selain itu hasil pemantauan dan evaluasi juga disampaikan kepada pimpinan Inspektorat Nasional. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemantauan dan evaluasi akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

## **6. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah**

Institusi pelaksana pengawasan intern pemerintah disebut dengan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). APIP melakukan pengawasan intern melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.

APIP terdiri atas Inspektorat Nasional, Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Kedudukan Inspektorat Nasional dan Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama berkedudukan di ibukota negara. Sedangkan Inspektorat Provinsi di ibukota provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota di ibukota kabupaten/kota.

### **a. Inspektorat Nasional**

Inspektorat Nasional dipimpin oleh seorang inspektur nasional. Inspektur nasional diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Pengangkatan Inspektur Nasional harus memenuhi persyaratan sebagai berikut pegawai negeri sipil;sehat jasmani dan rohani;memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan;memiliki kompetensi sesuai jabatan yang dibuktikan dengan sertifikat kompetensi Auditor; dan semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik. Inspektur nasional menduduki jabatan sebagai pejabat pimpinan tinggi utama. Oleh karena yang mengangkat Inspektur nasional adalah Presiden, maka dia dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat dalam masa jabatan juga oleh Presiden.

Pemberhentian dengan hormat dalam masa jabatan dapat disebabkan karena meninggal dunia, mengundurkan diri atas permintaan sendiri, telah memasuki batas usia pensiun berdasarkan peraturan perundang-undangan;telah berakhir masa jabatannya;sakit jasmani atau rohani secara terus-menerus atau berhalangan tetap yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter; tidak memenuhi nilai standar evaluasi kinerja berdasarkan peraturan perundang-undangan, atau tidak memenuhi kompetensi jabatan. Inspektur Nasional juga dapat diberhentikan dengan tidak dengan hormat dalam masa jabatan. Alasan-alasan yang dapat memberhentikannya melanggar sumpah atau janji jabatan, melanggar kode etik pegawai negeri sipil;dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

Inspektorat Nasional memegang fungsi audit dan pencegahan. Dalam melaksanakan fungsi audit Inspektorat Nasional mempunyai tugas melaksanakan Pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan negara, kepatuhan, dan kinerja Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah atas kegiatan tertentu baik secara sendiri-sendiri maupun secara keseluruhan dalam Kementerian, Lembaga, dan/atau Instansi Pemerintah Daerah, melaksanakan kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan selaku bendahara umum negara, mengoordinasikan tugas dan melakukan perencanaan dan kendali pada penugasaan yang sifatnya lintas sektoral dan penugasan yang sifatnya nasional; melakukan penjaminan mutu proses dan pencapaian tujuan oleh instansi pemerintah atas kegiatan tertentu; menyelenggarakan pengarahan dan koordinasi kerja, serta pembinaan dan pengembangan kapasitas Auditor; melakukan koordinasi dengan para Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama; membangun, menyusun, mengembangkan, dan menyediakan sistem data dan informasi Pengawasan Intern, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.

Sedangkan dalam rangka pelaksanaan fungsi pencegahan, Inspektorat Nasional mempunyai tugas pengawasan atas perencanaan atas Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah; memberikan konsultasi terhadap penyelenggaraan manajemen pemerintahan Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah atas kegiatan tertentu; dan melakukan evaluasi terhadap pengelolaan keuangan, kepatuhan dan kinerja instansi pemerintah atas kegiatan tertentu.

Dalam melaksanakan fungsi audit dan pencegahan, Inspektorat Nasional dapat melakukan koordinasi dengan para Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama.

Untuk pelaksanaan tugasnya, inspektor nasional berwenang melakukan koordinasi kegiatan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan selaku bendahara umum negara terkait dengan Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah.Untuk pelaksanaan fungsi membangun menyusun, mengembangkan, dan menyediakan sistem data dan informasi Pengawasan Intern, inspektor nasional berwenang mengikutsertakan inspektorat di bawahnya.

Dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, Inspektorat Nasional mempunyai wewenang mendapatkan dan menganalisis informasi, dokumen, dan data;melakukan investigasi dan mendapatkan bukti;memasuki tempat/lokasi dan mendapatkan akses yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengawasan yang diperlukan dalam Pengawasan;meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil Pengawasan, baik hasil Pengawasan sendiri maupun hasil Pengawasan dari APIP lainnya;menghentikan sementara program yang dilakukan oleh pejabat yang diperiksa yang melanggar ketentuan;menghitung kerugian keuangan negara dalam hal diminta bantuan oleh pejabat yang berwenang atas terjadinya kemungkinan kerugian pada Lembaga/Instansi Pemerintah Pusat dan/atau Instansi Pemerintah Daerah; danmerumuskan kebijakan dan mekanisme penyusunan standar kompetensi Pengawas Intern, dan standar Pengawasan Intern pemerintah, serta kebijakan sertifikasi.

**b. Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama**

Inspektorat Jenderal dipimpinoleh seorang inspektor jenderal, sedangkan Inspektorat Utama dipimpin oleh seorang inspektor utama.Inspektor jenderal/Inspektor utama diangkat dan diberhentikan oleh pimpinan Kementerian dan Lembaga. Untuk persyaratan pengangkatan seorang Inspektor Jenderal atau Inspektor Utama berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan persyaratan untuk Inspektor Nasional.

Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama merupakan pejabat pimpinan tinggi madya.

Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat dalam masa jabatan oleh pimpinan Kementerian dan Lembaga. Pemberhentian dengan hormat dalam masa jabatan tersebut berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan pemberhentian dengan hormat dalam masa jabatan Inspektor Nasional. Demikian pula halnya adengan pemberhentian tidak dengan hormat dalam masa jabatan.

Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama mempunyai fungsi audit dan pencegahan. Dalam melaksanakan fungsi audit, Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama mempunyai tugas: melaksanakan pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan negara, kepatuhan, dan kinerja Kementerian/Lembaga atas kegiatan yang menggunakan anggaran pendapatan belanja negara; melakukan penjaminan mutu proses dan pencapaian tujuan oleh instansi pemerintah atas kegiatan tertentu; menyelenggarakan pengarahan dan koordinasi kerja kepada Auditor; melakukan koordinasi dengan para Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama; dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Pimpinan Kementerian/Lembaga.

Dalam rangka pelaksanaan fungsi pencegahan, Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama mempunyai tugas: Pengawasan atas perencanaan keuangan negara, kepatuhan, dan kinerja Kementerian/Lembaga; memberikan konsultasi terhadap penyelenggaraan manajemen pemerintahan Kementerian/Lembaga atas kegiatan tertentu, melakukan evaluasi terhadap pengelolaan keuangan, kepatuhan dan kinerja Kementerian/Lembaga atas kegiatan tertentu; dan menyampaikan laporan kepada pimpinan Kementerian/Lembaga dan Inspektorat Nasional. Khusus Inspektorat Jenderal pada Kementerian Dalam Negeri dalam rangka melaksanakan fungsinya bertugas melakukan koordinasi dengan Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota.

Dalam melaksanakan fungsi dan tugas, Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama mempunyai wewenang:mendapatkan dan menganalisis informasi, dokumen, dan data;melakukan investigasi dan mendapatkan bukti;memasuki tempat/lokasi dan mendapatkan akses yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengawasan yang diperlukan dalam Pengawasan;meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil Pengawasan, baik hasil Pengawasan sendiri maupun hasil Pengawasan dari APIP lainnya;menghentikan sementara program yang dilakukan oleh pejabat yang diperiksa yang melanggar ketentuan;menghitung kerugian keuangan negara dalam hal diminta bantuan oleh pejabat yang berwenang atas terjadinya kemungkinan kerugian pada Kementerian/Lembaga; danmendelegasikan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan di daerah sepanjang menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara kepada Inspektorat Provinsi dan/atau Inspektorat Kabupaten/Kota.

**c. Inspektorat Provinsi**

Inspektorat Provinsi dipimpin oleh seorang inspektur provinsi.Inspektur provinsi diangkat dan diberhentikan oleh gubernur.Persyaratan pengangkatan berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan dalam pengangkatan Inspektur Nasional. Inspektur provinsi merupakan pejabat pimpinan tinggi pratama.

Inspektur Provinsi dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat dalam masa jabatan oleh gubernur.Pemberhentian dengan hormat dalam masa jabatan berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan dalam pemberhentian dengan hormat dalam masa jabatan Inspektur Nasional. Pemberhentian tidak dengan hormat dalam masa jabatan juga berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan dalam pemberhentian tidak dengan hormat dalam masa jabatan Inspektur Nasional.

Inspektorat Provinsi mempunyai fungsi audit dan pencegahan. Dalam melaksanakan fungsi audit, Inspektorat Provinsi mempunyai tugas:melaksanakan pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan daerah, kepatuhan, dan kinerja Instansi Pemerintah Daerah provinsi atas kegiatan yang menggunakan anggaran pendapatan belanja daerah provinsi;melakukan penjaminan mutu proses dan pencapaian tujuan oleh Instansi Pemerintah Daerah provinsi atas kegiatan tertentu;menyelenggarakan pengarahan dan koordinasi kerja kepada Auditor; melakukan koordinasi dengan para Inspektorat Kabupaten/Kota; dankegiatan lain berdasarkan penugasan dari gubernur.

Dalam rangka pelaksanaan fungsi pencegahan, Inspektorat Provinsi mempunyai tugas:pengawasan atas perencanaan keuangan daerah, kepatuhan, dan kinerja Instansi Pemerintah Daerah provinsi, memberikan konsultasi terhadap penyelenggaraan manajemen pemerintahan Instansi Pemerintah Daerah provinsi atas kegiatan tertentu; melakukan evaluasi terhadap pengelolaan keuangan, kepatuhan dan kinerja Instansi Pemerintah Daerah provinsi atas kegiatan tertentu; danmenyampaikan laporan kepada gubernur dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri.

Dalam melaksanakan fungsi dan tugas, Inspektorat Provinsi mempunyai wewenang:mendapatkan dan menganalisis informasi, dokumen, dan data;melakukan investigasi dan mendapatkan bukti;memasuki tempat/lokasi dan mendapatkan akses yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengawasan yang diperlukan dalam Pengawasan;meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil Pengawasan, baik hasil Pengawasan sendiri maupun hasil Pengawasan dari APIP lainnya; menghentikan sementara program yang dilakukan oleh pejabat yang diperiksa yang melanggar ketentuan;menghitung kerugian keuangan daerah dalam hal diminta bantuan oleh pejabat yang berwenang atas terjadinya kemungkinan kerugian pada Pemerintah Daerah Provinsi; dan mendelegasikan Pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan di daerah kabupaten/kota sepanjang menggunakan anggaran

pendapatan dan belanja daerah provinsi kepada Inspektorat Kabupaten/Kota.

**d. Inspektorat Kabupaten/Kota**

Inspektorat Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang inspektur kabupaten/kota. Inspektur kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh bupati/walikota. Persyaratan pengangkatan berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan dalam pengangkatan Inspektur Nasional. Inspektur kabupaten/kota merupakan pejabat pimpinan tinggi pratama.

Inspektur kabupaten/kota dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat dalam masa jabatan oleh bupati/walikota. Pemberhentian dengan hormat dalam masa jabatan berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan dalam pemberhentian dengan hormat dalam masa jabatan Inspektur Nasional. Pemberhentian tidak dengan hormat dalam masa jabatan juga berlaku secara mutatis mutandis terhadap ketentuan dalam pemberhentian tidak dengan hormat dalam masa jabatan Inspektur Nasional.

Inspektorat Kabupaten/Kota mempunyai fungsi audit dan pencegahan. Dalam melaksanakan fungsi audit Inspektorat Kabupaten/Kota mempunyai tugas: melaksanakan pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan daerah, kepatuhan, dan kinerja Instansi Pemerintah Daerah kabupaten/kota atas kegiatan yang menggunakan anggaran pendapatan belanja daerah kabupaten/kota; melakukan penjaminan mutu proses dan pencapaian tujuan oleh Instansi Pemerintah Daerah kabupaten/kota atas kegiatan tertentu; menyelenggarakan pengarahan dan koordinasi kerja kepada Auditor; melakukan koordinasi antar-Inspektorat Kabupaten/Kota dalam satu provinsi; dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari bupati/walikota.

Dalam rangka pelaksanaan fungsi pencegahan, Inspektorat Kabupaten/Kota mempunyai tugas: Pengawasan atas perencanaan keuangan daerah, kepatuhan, dan kinerja Instansi Pemerintah Daerah kabupaten/kota; memberikan konsultasi terhadap penyelenggaraan manajemen pemerintahan Instansi Pemerintah Daerah kabupaten/kota atas kegiatan tertentu; melakukan

evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah, kepatuhan, dan kinerja Instansi Pemerintah Daerah kabupaten/kota atas kegiatan tertentu; dan menyampaikan laporan kepada bupati/walikota, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri.

Dalam melaksanakan fungsi dan tugas, Inspektorat Kabupaten/Kota mempunyai wewenang:mendapatkan dan menganalisis informasi, dokumen, dan data;melakukan investigasi dan mendapatkan bukti;memasuki tempat/lokasi dan mendapatkan akses yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengawasan yang diperlukan dalam Pengawasan;meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil Pengawasan, baik hasil Pengawasan sendiri maupun hasil Pengawasan dari APIP lainnya;menghentikan sementara program yang dilakukan oleh pejabat yang diperiksa yang melanggar ketentuan; dan menghitung kerugian keuangan daerah dalam hal diminta bantuan oleh pejabat yang berwenang atas terjadinya kemungkinan kerugian pada Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

## **7. Auditor**

Bahwa yang berwenang untuk mengangkat Auditor adalah Inspektur nasional, Auditor yang dimaksud merupakan pegawai negeri sipil pada masing-masing Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah. Dan Pimpinan Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah harus menempatkan Auditor pada masing-masing APIP.

Auditor terdiri dari Auditor terampil dan Auditor ahli. Untuk diangkat menjadi Auditor terampil harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. memenuhi persyaratan sebagai pegawai negeri sipil;
- b. memiliki integritas moral dan kejujuran;
- c. berpendidikan paling rendah DIII atau sederajat sesuai dengan kualifikasi yang ditentukan;
- d. mengikuti dan lulus uji kompetensi untuk mendapatkan sertifikat sesuai dengan persyaratan sertifikasi dari jabatan yang akan diduduki, atau telah memiliki sertifikat sesuai dengan persyaratan sertifikasi dari jabatan yang diduduki; dan

- e. tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin pegawai tingkat sedang atau berat, dan/atau hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Untuk diangkat menjadi Auditor ahli harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. memenuhi persyaratan sebagai pegawai negeri sipil;
- b. memiliki integritas moral dan kejujuran;
- c. berpendidikan paling rendah sarjana strata 1 (S1) atau sederajat sesuai dengan kualifikasi yang ditentukan;
- d. mengikuti dan lulus uji kompetensi untuk mendapatkan sertifikat sesuai dengan persyaratan sertifikasi dari jabatan yang akan diduduki, atau telah memiliki sertifikat sesuai dengan persyaratan sertifikasi dari jabatan yang diduduki; dan
- e. tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin pegawai tingkat sedang atau berat, dan/atau hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

Auditor ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari alih jabatan pimpinan tinggi di lingkungan APIP dengan batas usia paling tinggi 58 (lima puluh delapan) tahun. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengangkatan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Inspektur nasional melakukan penilaian kinerja Auditor. Pimpinan Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah melakukan penilaian perilaku Auditor. Ketentuan lebih lanjut mengenai penilaian kinerja dan penilaian perilaku Auditor diatur dalam Peraturan Pemerintah. Inspektorat Nasional menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan untuk mengembangkan kompetensi Auditor. Pendidikan dan pelatihan dapat juga dilakukan oleh lembaga pendidikan dan pelatihan pemerintah lainnya yang secara fungsional telah mendapat akreditasi dari Inspektorat Nasional. Dalam pelaksanaan kegiatan pendidikan dan pelatihan, Inspektorat Nasional dapat bekerja sama dengan lembaga pendidikan dan pelatihan yang telah terakreditasi pada Inspektorat Nasional.

Pengembangan kompetensi Auditor meliputi:

- a. peningkatan profesionalisme;
- b. peningkatan kualitas proses Pengawasan;
- c. peningkatan kualitas hasil Pengawasan;

- d. peningkatan pengetahuan;
- e. pengembangan keterampilan; dan
- f. pembentukan sikap perilaku yang diperlukan Auditor dalam pelaksanaan tugas Pengawasan.

Untuk penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, Pimpinan Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah harus mengalokasikan anggaran belanja yang memadai. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendidikan dan pelatihan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Auditor dilarang:

- a. memperlambat atau tidak melaporkan hasil pengawasan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang; dan
- b. mempergunakan keterangan, bahan, data, informasi, atau dokumen lainnya yang diperolehnya pada waktu melaksanakan tugas dan wewenangnya yang melampaui batas kewenangannya, kecuali untuk kepentingan penyidikan yang terkait dengan dugaan adanya tindak pidana.

Terkait Asosiasi Profesi, Pemerintah mendorong pembentukan suatu asosiasi profesi Auditor yang bersifat bebas, terbuka, mandiri, bertanggungjawab, demokratis, dan nirlaba. Asosiasi profesi Auditor memiliki wewenang untuk menyusun:

- a. kode etik;
- b. standar pengawasan; dan
- c. pengendalian mutu.

Asosiasi profesi Auditor juga melakukan penegakan kode etik

## **8. Hasil Pengawasan dan Tindak Lanjut**

Auditor menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada masing-masing pimpinan APIP. Kemudian secara berjenjang Inspektur kabupaten/kota menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada bupati dan inspektur provinsi, Inspektur provinsi menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada gubernur dan Inspektur Jenderal Kementerian Dalam Negeri, Inspektur Jenderal/Inspektur Utama menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada inspektur nasional. Inspektur nasional menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden.

Laporan hasil pengawasan harus berdasarkan fakta yang diperoleh dari pelaksanaan kegiatan pengawasan yang tidak boleh dipengaruhi oleh pihak manapun. Selanjutnya dievaluasi oleh pimpinan Kementerian/Lembaga, Instansi Pemerintah Daerah, atau Inspektorat Nasional sesuai dengan kewenangannya untuk kemudian ditindaklanjuti. Laporan hasil pengawasan dapat digunakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam penyelenggaraan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab kinerja program dan keuangan negara, kecuali apabila badan pemeriksa keuangan menilai bahwa terdapat kekurangan dan/atau kesalahan dalam hasil pengawasan. Apabila laporan hasil pengawasan berindikasi tindak pidana korupsi wajib disampaikan oleh pimpinan APIP kepada aparat penegak hukum untuk ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pimpinan Kementerian/Lembaga dan Instansi Pemerintah Daerah wajib menindaklanjuti rekomendasi dari hasil evaluasi laporan hasil Pengawasan berupa jawaban atau penjelasan yang berisi rencana tindakan perbaikan yang akan dilakukan. Jawaban atau penjelasan tersebut disampaikan kepada APIP paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan hasil pengawasan.

Pimpinan APIP melakukan pemantauan atas pelaksanaan tindak lanjut laporan hasil pengawasan dan memberitahukannya kepada pimpinan Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah dalam bentuk laporan ikhtisar hasil pengawasan semester. Kumpulan laporan ikhtisar hasil pengawasan semester disusun oleh masing-masing pimpinan APIP dan dilaporkan kepada Inspektorat Nasional. Selanjutnya inspektur nasional menyusun laporan ikhtisar hasil pengawasan nasional dan dilaporkan kepada Presiden. Pimpinan Kementerian/Lembaga dan Instansi Pemerintah Daerah memberikan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada pejabat yang diperiksa karena tidak melaksanakan rekomendasi.

Dalam melaksanakan pengawasan, APIP berkoordinasi dengan aparat penegak hukum atau instansi lain yang membidangi pengawasan. Dalam hal aparat penegak hukum atau instansi lain yang membidangi pengawasan akan melakukan pengawasan pada Kementerian/Lembaga atau Instansi Pemerintah Daerah harus berkoordinasi dengan APIP terkait. Inspektorat Nasional dapat meminta

keterangan tentang tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam ikhtisar hasil pemeriksaan.

## **9. Pembiayaan Pengawasan**

Dalam rangka melakukan pengawasan, Inspektorat Nasional dan Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama serta Inspektorat Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) memerlukan pembiayaan. Pembiayaan pengawasan dapat bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pembiayaan pengawasan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Nasional dan Inspektorat Jenderal/Inspektorat Utama dapat berasal dari APBN, sedangkan pembiayaan pengawasan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota dapat berasal dari APBD. Namun, jika Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota melaksanakan pengawasan terhadap kegiatan yang dibiayai oleh APBN, maka sumber pembiayaan pengawasannya berasal dari APBN.

Untuk memperlancar dan mengoptimalkan kegiatan pengawasan, maka Pimpinan Kementerian/Lembaga dan Instansi Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan anggaran pengawasannya, serta berkoordinasi dengan Pimpinan APIP agar tidak terjadi *overlapping* pembiayaan.

## **10. Partisipasi Masyarakat**

Masyarakat dapat ikut serta dalam pelaksanaan pemantauan dan evaluasi terhadap Pengawasan Intern pemerintah. Keikutsertaan masyarakat bertujuan untuk memastikan Pengawasan Intern Pemerintah telah dilaksanakan dengan baik. Keikutsertaan dilaksanakan dalam bentuk laporan atau pengaduan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, APIP harus menindaklanjuti laporan atau pengaduan.

## **11. Ketentuan Pidana**

Pimpinan APIP yang tidak menindaklanjuti laporan hasil pengawasan yang berindikasi tindak pidana korupsi dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pimpinan Kementerian, Lembaga, dan Instansi Pemerintah Daerah yang tidak memberikan data dan informasi kepada Auditor, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Auditor yang memperlambat atau tidak melaporkan hasil pengawasan atau mempergunakan keterangan, bahan, data, informasi, atau dokumen lainnya yang diperolehnya pada waktu melaksanakan tugas dan wewenangnya yang melampaui batas kewenangannya, kecuali untuk kepentingan penyidikan yang terkait dengan dugaan adanya tindak pidana, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

## **12. Ketentuan Peralihan**

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan yang telah dibentuk sebelum Undang-Undang ini mulai berlaku, tetap menjalankan tugas dan fungsinya sampai dengan terbentuknya Inspektorat Nasional sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

## **13. Ketentuan Penutup**

Dalam ketentuan penutup diatur bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai Sistem Pengawasan Internal Pemerintah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, diperoleh beberapa simpulan sebagai berikut:

##### 1. Teori dan Praktik Mengenai Sistem Pengawasan Internal Pemerintah

Dalam kajian teoretis diuraikan hal-hal mengenai kajian pengawasan dan pengawasan intern, juga kajian mengenai asas-asas di antaranya asas independensi, keterbukaan/transparansi, akuntabilitas, profesionalitas, dan proporsional/persamaan. Adapun, dalam praktik empiris diuraikan mengenai serta perbandingan dengan Negara lain.

##### 2. Pelaksanaan dan pengaturan mengenai Sistem Pengawasan Internal Pemerintah dalam peraturan perundang-undangan terkait

Pada saat ini beberapa peraturan perundang-undangan pengaturan yang terkait dengan Sistem Pengawasan Internal Pemerintah, yaitu UUD NRI Tahun 1945, UU tentang Perbendaharaan Negara, UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU tentang Ombudsman, UU tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Pelayanan Publik, UU tentang Aparatur Sipil Negara, UU tentang Administrasi Pemerintahan, PP No. 60 Tahun 2008, PP No. 12 Tahun 2017, Perpres No. 192 Tahun 2014, dan Perpres No. 7 Tahun 2015.

##### 3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang SPIP

###### a. Landasan Filosofis

Pancasila harus menjadi dasar filosofis dalam pengaturan mengenai sistem pengawasan intern pemerintah terutama yang tercantum dalam sila ketiga “persatuan Indonesia”, sila keempat “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, dan sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Selain Pancasila, sejumlah makna dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat dijadikan pedoman dan landasan utama

dalam penyusunan RUU ini, di antaranya menyangkut cita-cita perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia yaitu mencapai bangsa yang bersatu serta adil dan makmur. Berbagai makna yang terkandung baik dalam Pancasila maupun Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan pijakan dasar bagi kebutuhan akan sistem pengawasan intern pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, efektif, dan efisien.

#### b. Landasan Sosiologis

Secara sosiologis pemerintahan Indonesia yang ideal tersebut belum terwujud secara optimal. Terdapat sejumlah permasalahan yang terjadi dan menghambat perwujudan pemerintahan yang baik, bersih, efektif, dan efisien tersebut. Permasalahan yang terjadi yaitu lemahnya peran lembaga pengawas intern pemerintah. Dalam catatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), telah terjadi peningkatan jumlah kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota yang ditangkap oleh KPK karena melakukan tindak pidana korupsi. Selain tertangkapnya kepala daerah, ditangkap juga para pejabat di lingkungan pemerintahan (baik dari eselon I/II/III).

Kemudian rendahnya kapasitas aparat pengawas intern pemerintah. Penyebab pengawasan inspektorat daerah yang lemah yaitu kapasitas aparat yang rendah dan masalah independensi aparatur inspektorat daerah. Selain itu permasalahan inefisiensi dan inefektivitas anggaran menjadi suatu hal yang perlu diperhatikan. Terdapat sejumlah penyebab dari terjadinya kondisi ini, yakni diantaranya kebocoran dan korupsi anggaran yang terjadi dalam hal anggaran pendapatan dan belanja negara dan tidak sinkronnya mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan kondisi di atas, perbaikan terhadap sistem pengawasan intern pemerintah perlu dilakukan dengan mempertimbangkan sistem pengawasan intern yang memadai, efektif, transparan, dan jelas sehingga strategi penguatan pengawasan intern merupakan salah satu upaya yang harus dilakukan.

c. Landasan Yuridis

Sistem pengawasan internal Pemerintah merupakan upaya yang dilakukan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, efektif, dan efisien agar kesejahteraan umum bagi seluruh Warga Negara Indonesia yang adil dan makmur dapat tercapai sesuai dengan Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan mengenai sistem pengawasan internal Pemerintah sebenarnya telah diatur secara parsial di beberapa peraturan perundang-undangan. Di antaranya dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Administrasi Pemerintahan, UU tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan UU tentang Perbendaharaan Negara. RUU tentang Sistem Pengawasan Internal Pemerintah saat ini telah tercantum dalam Prolegnas tahun 2015-2019 nomor urut 25. Dalam pengaturannya RUU ini perlu dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait baik secara vertikal dan secara horisontal.

4. Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan dalam penyusunan RUU tentang SPIP

Jangkauan yang diatur dalam RUU ini adalah dalam jangka waktu 25 (dua puluh) tahun diharapkan terwujud praktik penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), dalam rangka mewujudkan Indonesia yang berdaulat, maju, adil dan makmur. Arah pengaturan RUU ini meliputi:

- a. memastikan bahwa penyelenggara pemerintahan menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan berdasarkan atas ketaatan, kehematian, efisiensi, dan efektivitas dalam mencapai tujuan pemerintahan;
- b. mendukung terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- c. memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen resiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah; dan
- d. memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Ruang lingkup materi muatan Undang-Undang tentang SPIP terdiri atas 8 (delapan) Bab dengan sistematika sebagai berikut:

- Bab I tentang Ketentuan Umum
- Bab II tentang Asas, Tujuan, dan Ruang Lingkup
- Bab III tentang Perencanaan Pengawasan Intern Pemerintah
- Bab IV tentang Pelaksanaan Pengawasan Intern Pemerintah
- Bab V tentang Pemantauan dan Evaluasi Pengawasan Intern Pemerintah
- Bab VI tentang Aparat Pengawasan Intern Pemerintah
- Bab VII tentang Auditor
- Bab VIII tentang Hasil Pengawasan dan Tindak Lanjut
- Bab IX tentang Pembiayaan Pengawasan
- Bab X tentang Partisipasi Masyarakat
- Bab XI tentang Ketentuan Pidana
- Bab XII tentang Ketentuan Peralihan
- Bab XIII tentang Ketentuan Penutup

#### **B. Saran**

Atas beberapa simpulan di atas dapat disampaikan saran bahwa perlu pengaturan RUU tentang SPIP untuk dapat mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dalam hal pengawasan internal pemerintah sehingga dapat menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat agar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih, efektif, dan efisien agar kesejahteraan umum bagi seluruh Warga Negara Indonesia yang adil dan makmur dapat tercapai sesuai dengan Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. Buku**

- Adisasmita, Rahardjo. 2011. *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Djaenuri, H.M Aries. 2010. *Sistem Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Universitas Terbuka
- Ekatjahjana, Widodo. 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sutra.
- Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi. 2011. *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Malang: UB Press.
- Labolo, Muhamad. 2010. *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pembangunan*. Jakarta: Rajawali Press.
- Marbun, S.F. dkk. 2004. *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Nurcholis, Hanif. 2017. *Pengawasan/control Terhadap Pemerintah*, Makalah dipresentasikan pada Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara tentang Pengawasan terhadap Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten, dan Desa serta Menggagas Pelayanan Publik kepada Komunitas di Desa.
- Rasyid, Ryaas. 1998. *Makna Pemerintahan*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone
- Rue, L.W. dan G.R. Terry. 1999. *Dasar-Dasar Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara
- Sasmita, Rahardjo. 2011. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Schermerhorn. 2002. *Management*, 7th ed. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Stoner, James AF., R. Edward Freeman., Daniel R. Gilbert, JR. 1995. “*Management*, 6th Edition”. New Jersey : Prentice. Hall Inc.
- Nawawi, Hadari, dkk. 1994, Kebijakan Pendidikan di Indonesia Ditinjau dari sudut Hukum, Gadjah Mada University Press.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia
- Usman, Husaini. 2008. *Manajemen Teori, Praktik, dan Riset Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara.

### **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda);

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan.

**C. Lain-lain**

[www.oxforddictionaries.com](http://www.oxforddictionaries.com)

**LAMPIRAN**

**RANCANGAN UNDANG-UNDANG**