



Pengawasan Internal Pemerintah Oleh Lembaga Negara

Sigit Pranomo,¹ Sudarsono,² Shinta Hadiyantina³

¹Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, E-mail: sigitpranomo25@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Braawijaya, E-mail: sudarsono@ub.ac.id

³Fakultas Hukum Universitas Braawijaya, E-mail: shinta_fh@ub.ac.id

Info Artikel

Masuk : 16 Desember 2024

Diterima : 18 April 2025

Terbit : 30 April 2025

Keywords :

Authority, BPKP, Conflict, Inspectorate, Internal.

Kata kunci:

BPKP, Inspektorat, Internal, Kewenangan, Konflik.

Corresponding Author:

Sigit Pranomo, E-mail: sigitpranomo25@gmail.com

DOI :

10.24843/KP.2025.v47.i01.p.03

Abstract

The problem of overlapping authority between the Inspectorate and BPKP often occurs due to differences in focus and approach in carrying out supervisory functions. Conflicts generally arise when the two institutions conduct supervision of the same government programme, resulting in an intersection of authority. This article aims to analyse the authority of the Inspectorate from the perspective of the theory of authority, and provide recommendations for resolving conflicts between the Inspectorate and BPKP. This research uses a normative juridical method, with an approach based on the study of theories, concepts, and relevant laws and regulations. Settlement of authority disputes between government officials is done through a coordination mechanism by direct superiors to reach consensus. The agreement is binding as long as it does not cause losses to state finances, state assets, or the environment. If consensus is not reached, then the final settlement of the dispute is under the authority of the President. As a solution, regulatory harmonisation efforts are needed so that the division of authority between supervisory institutions becomes clearer and more integrated.

Abstrak

Permasalahan tumpang tindih kewenangan antara Inspektorat dan BPKP kerap terjadi akibat perbedaan fokus serta pendekatan dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Konflik umumnya muncul ketika kedua lembaga tersebut melakukan pengawasan terhadap program pemerintah yang sama, sehingga menimbulkan irisan kewenangan. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan Inspektorat dalam perspektif teori kewenangan, serta memberikan rekomendasi penyelesaian konflik antara Inspektorat dan BPKP. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan yang berlandaskan pada kajian terhadap teori, konsep, serta peraturan perundang-undangan yang relevan. Penyelesaian sengketa kewenangan antar pejabat pemerintahan dilakukan melalui mekanisme koordinasi oleh atasan langsung guna mencapai mufakat. Kesepakatan tersebut bersifat mengikat sepanjang tidak menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara, aset negara, maupun lingkungan hidup. Apabila mufakat tidak tercapai, maka penyelesaian akhir atas sengketa tersebut berada di bawah kewenangan Presiden. Sebagai solusi diperlukan upaya harmonisasi regulasi agar pembagian kewenangan antar lembaga pengawasan menjadi lebih jelas dan terintegrasi.

1. Pendahuluan

Konsep negara kesejahteraan atau *welfare state* menempatkan pemerintah sebagai aktor utama dalam mencapai kesejahteraan rakyat melalui pengelolaan yang baik terhadap sumber daya negara. Dalam sistem ini, pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan pembangunan yang berkelanjutan dan pelayanan publik yang optimal untuk meningkatkan kesejahteraan nasional. Untuk mencapai tujuan ini, diperlukan mekanisme pengawasan yang kuat terhadap semua program dan kebijakan pemerintah, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dan penyelenggaraan pembangunan.¹

Dalam konteks negara Indonesia, kewajiban untuk menciptakan kesejahteraan rakyat ini tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa negara bertujuan untuk "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia."² Amanat ini menjadi landasan bagi pemerintah untuk melaksanakan fungsinya dengan baik, termasuk dalam pengawasan dan pengelolaan keuangan negara yang akuntabel dan transparan, sehingga seluruh sumber daya negara dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk kepentingan masyarakat.

Sebagai bentuk konkret dari peran negara dalam mengelola kesejahteraan rakyat, Konstitusi Indonesia dalam Pasal 23 UUD 1945 menegaskan pentingnya pengelolaan keuangan negara yang akuntabel. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa segala bentuk pengeluaran dan penerimaan negara harus diatur oleh undang-undang, dan pelaksanaannya harus diawasi dengan baik. Untuk memastikan pengelolaan keuangan negara berjalan sesuai dengan peraturan dan memberikan dampak positif bagi kesejahteraan masyarakat, maka pengawasan internal pemerintah menjadi hal yang sangat penting.³

Pengawasan internal pemerintah memastikan bahwa pengelolaan keuangan dan pelaksanaan program pemerintah berjalan secara efisien, efisien, dan akuntabel.⁴ Dua lembaga utama yang bertanggung jawab atas pengawasan internal di Indonesia adalah Inspektorat dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). BPKP bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan berperan sebagai bagian dari Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), yang bertanggung jawab atas pengawasan pelaksanaan anggaran dan kinerja instansi pemerintah.⁵ Inspektorat berada di bawah pemerintah daerah dan kementerian, sementara BPKP berada di bawah pemerintah

¹ Setiawan, Adam. (2018). Eksistensi Lembaga Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 49(2), 265-278. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol49.no2.2002>, p. 266.

² Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4890.

⁵ Gusman, Erry. (2019). Kedudukan BPKP Dalam Mengaudit Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-X/2012. *Ensiklopedia Social Review* 1(3), 348-357. <http://jurnal.ensiklopediaku.org/>, p. 352.

pusat dan kementerian. Meskipun keduanya melakukan tugas pengawasan, seringkali terjadi tumpang tindih kewenangan, yang dapat menyebabkan konflik dan mengganggu kinerja pengawasan internal. Ada perbedaan pendapat tentang mandat, ruang lingkup, dan cara pengawasan dilaksanakan, yang menyebabkan konflik ini. Setiap kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah memiliki inspektorat, organisasi pengawasan internal yang bertanggung jawab untuk memantau pelaksanaan program dan pengeluaran. Berikut table perbandingan kewenangan:

Tabel Perbandingan Kedudukan dan Kewenangan antara Inspektorat dan BPKP

No	Aspek	Dasar Hukum	
		Inspektorat (PP 60/2008 SPIP)	BPKP
1	Kedudukan	Pasal 49 (PP 60/2008 SPIP) (1) Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) terdiri atas: a. BPKP; b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern; c. Inspektorat Provinsi; dan d. Inspektorat Kabupaten/Kota.	Pasal 1 (Perpres 192/2014 BPKP) (1) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, selanjutnya disingkat BPKP, merupakan aparat pengawasan intern pemerintah (2) BPKP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. (3) BPKP dipimpin oleh seorang Kepala.
		Pasal 48 (PP 60/2008 SPIP) (1) Pengawasan intern sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) huruf a dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. (2) Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pengawasan intern melalui: a. audit; b. reviu; c. evaluasi; d. pemantauan; dan e. kegiatan pengawasan lainnya.	Pasal 3 huruf b (Perpres 192/2014 BPKP) 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;

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), Pasal 47 menetapkan bahwa gubernur, menteri, pimpinan lembaga, dan bupati dan walikota bertanggung jawab atas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern dengan baik di wilayah mereka. Dilakukan pengawasan intern atas

penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah, termasuk akuntabilitas keuangan negara dan pembinaan penyelenggaraan SPIP, yang meningkatkan dan mendukung efektivitas Sistem Pengendalian Internal.⁶ Kemudian pada pasal 48 menyatakan bahwa aparat pengawasan internal pemerintah (APIP) melakukan pengawasan secara internal melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya.⁷ Lebih lanjut, Pasal 51 PP No. 60 Tahun 2008 mengatur bahwa APIP bertugas untuk memastikan bahwa pengendalian intern berjalan dengan baik, meminimalkan risiko penyimpangan, serta memberikan rekomendasi perbaikan atas kelemahan yang ditemukan. Inspektorat, dalam hal ini, bertanggung jawab langsung kepada pimpinan instansi pemerintah di mana ia berada, sehingga pengawasannya bersifat internal dalam lingkup instansi terkait.⁸

Sisi lain, Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah dasar hukum operasionalnya. Pasal 2 Perpres Nomor 192 Tahun 2014 menetapkan bahwa BPKP memiliki fungsi melakukan pengawasan intern terhadap program pembangunan dan keuangan negara yang bersifat lintas sektoral.⁹ Selain itu, Pasal 3 Perpres No. 192 Tahun 2014 memberikan BPKP wewenang untuk menyusun pedoman pengawasan dan membantu lembaga pemerintah dalam menerapkan sistem pengendalian intern yang efektif.¹⁰ Hal ini memberikan BPKP lebih banyak ruang untuk berinteraksi dan bekerja sama dengan lembaga pemerintah lainnya untuk memastikan tercapainya tingkat pengawasan yang diinginkan.

Tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan antara Inspektorat dan BPKP sering kali muncul karena perbedaan fokus dan pendekatan keduanya. Inspektorat bersifat internal, di mana pengawasan yang dilakukan terbatas pada instansi tempatnya berada. Sedangkan BPKP, meskipun juga menjalankan fungsi pengawasan internal, memiliki cakupan yang lebih luas, mencakup lintas sektor, dan bekerja langsung di bawah koordinasi Presiden, bukan hanya di dalam satu instansi. Masalah utama yang sering memicu konflik adalah ketika keduanya terlibat dalam pengawasan yang sama terhadap program pemerintah yang dianggap sebagai wilayah "tumpang tindih" pengawasan. Misalnya, pengawasan terhadap program yang bersifat nasional tetapi dijalankan oleh pemerintah daerah. Inspektorat Daerah merasa memiliki kewenangan

⁶ Pasal 47, **Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)**. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4891.

⁷ Pasal 48, **Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)**. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4891.

⁸ Pasal 51, **Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)**. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4891.

⁹ Pasal 2 **Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan**. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 400.

¹⁰ Pasal 3 **Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan**. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 400.

atas pengawasan tersebut berdasarkan peran mereka sebagai APIP di daerah, sementara Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan atau yang sering kita kenal dengan BPKP juga merasa berwenang karena program tersebut berkaitan dengan kebijakan strategis nasional.

Dasar hukum yang menimbulkan ketidakjelasan ini juga dapat dilihat dari Pasal 4 ayat (1) PP No. 60 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa pengendalian intern adalah tanggung jawab seluruh instansi pemerintah, dan bahwa APIP berperan membantu pemimpin instansi dalam memastikan bahwa sistem pengendalian berjalan baik. Sementara itu, dalam Pasal 3 ayat (2) Perpres No. 192 Tahun 2014, BPKP disebutkan bertugas membantu Presiden dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan strategis dan proyek-proyek nasional yang memerlukan pengawasan khusus. Dengan adanya permasalahan yang sudah diuraikan diatas tujuan penulisan artikel ini antara lain, pertama menganalisis kewenangan inspektorat dalam prespektif teori kewenangan. Kedua, memberikan rekomendasi penyelesaian konflik antara Inspektorat dan BPKP.

2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan pada penulisan artikel ini yaitu metode yuridis normatif dengan pendekatan yang dilakukan berdasar pada bahan hukum utama dengan cara menelaah teori - teori, konsep serta menganalisis perundang - undangan yang ada hubungannya dengan penulisan artikel ini sehingga dapat mengetahui secara lebih dalam terkait kewenangan lembaga negara dalam pengawasan internal pemerintah. Disamping itu, penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk melakukan penulisan artikel ini dengan menggunakan studi pustaka dan dari beberapa sumber.¹¹

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Keuangan Negara

Sebagai pengantar pembahasan mengenai kewenangan lembaga negara dalam pengawasan keuangan dari perspektif teori kewenangan, lebih baik kita mengetahui terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan keuangan negara. Terdapat beberapa ahli yang memberikan definisi terkait keuangan negara. Pertama berdasarkan pendapat M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya 1 (satu) tahun mendatang.¹² Kedua menurut Gleen A. Welsch dia berpendapat *budget* adalah suatu bentuk *statement* dari rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam satu periode tertentu sebagai petunjuk atau *blue print* di dalam periode itu.¹³

¹¹ Raba, Mieke Rayu. (2017). Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Melakukan Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik Menurut UU No. 15 Tahun 2006. *Lex Crime* 6(3), 152-160. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/15611>, p. 153

¹² Tjandra, W. Riawan. (2020). *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT Grasindo, p. 1.

¹³ *Ibid*

Ketiga pendapat menurut John F. Due, *budget* adalah suatu rencana keuangan untuk suatu periode waktu tertentu. Government budget (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data tentang pengeluaran dan penerimaan sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. Adapun unsur-unsur dari definisi tersebut meliputi: a. Biasanya anggaran belanja memuat data-data keuangan mengenai pengeluaran-pengeluaran dan penerimaan-penerimaan dari tahun-tahun yang sudah lalu; b. jumlah-jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang; c. jumlah taksiran-taksiran tahun yang sedang berjalan; d. rencana keuangan tersebut untuk satu periode tertentu. Selain itu ada pendapat mengenai pengertian keuangan negara dari Otto Ekstein, anggaran belanja adalah suatu pernyataan rinci tentang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk satu tahun.¹⁴

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, istilah keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.¹⁵ Adapun pendekatan yang dipergunakan untuk merumuskan definisi stipulatif keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan sesuai dengan di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, telah dijelaskan. a. Dari sisi obyek Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. b. Dari sisi subyek Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. c. Dari sisi proses Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. d. Dari sisi tujuan Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.¹⁶

3.2. Kewenangan Lembaga Pengawas Internal Pemerintah

Dewasa ini antara kewenangan dan wewenang kerap disama ratakan. Padahal kedua kata tersebut berbeda pengertian dan makna. Kewenangan adalah kekuasaan yang

¹⁴ *Ibid*, hlm 2.

¹⁵ Pasal 1 Ayat (1) **Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286.

¹⁶ Ujjianto, Moehaditoyo and Srie Hartutie, Amin. (2017). *Keuangan Negara*. Yogyakarta: Indomedia Pustaka, p. 12.

diformalkan terhadap sekelompok orang atau seluruh wilayah.¹⁷ Namun, wewenang hanya berlaku untuk bagian atau bidang tertentu. Karena itu, kewenangan adalah kumpulan wewenang, seperti pejabat bertindak atas nama Menteri, tetapi Menteri tetap memiliki wewenang. Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum publik atau, secara yuridis, kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Kewenangan dapat diartikan sebagai hak atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintah. Secara garis besar, istilah "kewenangan" tidak dapat disamakan dengan "urusan pemerintahan." Menurut Philipus M. Hadjon memberikan pandangan mengenai konsep kewenangan yang sangat relevan dalam menganalisis konflik kewenangan antara Inspektorat dan BPKP. Menurut Hadjon, kewenangan merupakan konsep fundamental dalam hukum administrasi negara, di mana setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada kewenangan yang sah. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan (*authority* atau *bevoegheid*) terdiri dari tiga elemen utama: atribusi, delegasi, dan mandat.

1. Atribusi Kewenangan

Menurut Ridwan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa kewenangan pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu sumber kewenangan bagi pemerintah yaitu peraturan perundang-undangan.¹⁸ Secara teori wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu kewenangan yang diperoleh melalui atribusi, kewenangan yang diperoleh melalui delegasi dan kewenangan yang diperoleh dari mandat.¹⁹ Kewenangan yang didapat dari atribusi mutlak berasal dari amanat undang-undang yang secara eksplisit langsung terdapat dari redaksi undang-undang atau pasal tertentu dan penerima atribusi dapat memperluas bidang atribusi dan memperluas wewenang baru yang telah didapat sejauh tidak melewati bidang kewenangan, kewenangan atribusi akan tetap lekat selama tidak ada perubahan peraturan perundang-undangan, secara mutlak tanggung jawab dan tanggung gugat kepada penerima atribusi, hubungan hukum wewenang antara pembentuk undang-undang dengan organ/badan pemerintahan.²⁰

Berdasarkan Undang - Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan definisi tentang kewenangan atribusi yaitu, kewenangan yang diberikan kepada organ/badan dan atau pejabat pemerintah oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 atau Undang- Undang,

¹⁷ Situngkir, Danel Aditia. (2023). Mengenal Teori Demokrasi Dan Teori Kewenangan Dalam Ilmu Hukum." *Ensiklopedia of Journal* 4(4), 8-14. <http://jurnal.ensiklopediaku.org/>, p. 13.

¹⁸ Rosyadi, Muhammad Imron. (2016). Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara. *Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum*, 26-53. <https://doi.org/10.30996/mk.v0i0.2206>, p. 49.

¹⁹ Gandara, Moh. (2020). Kewenangan Atribusi, Delegasi, dan Mandat. *Khazanah Hukum* 2(3), 92-99. <https://doi.org/10.31098/ijmesh.v2i2.15>, p. 93.

²⁰ Rambe, Ade ListaKumala, Ulya, Zaky and Suriyani, Meta. (2021). Legal Standing Lembaga Negara Yang Dibentuk Dengan Undang-Undang Terkait Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara." *Jurnal Ius Civile* 5(2), 123-133. <https://doi.org/10.35308/jic.v5i2.3129>, p. 130.

Wewenang atribusi tidak boleh di delegasikan kecuali diatur oleh Undang - Undang Dasar. Kewenangan atribusi bersifat asli dan bersumber dari hukum yang memberi legitimasi bagi suatu lembaga untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu. Dalam konteks konflik kewenangan antara Inspektorat dan BPKP, atribusi kewenangan dapat dilihat dari dasar hukum masing-masing lembaga. Inspektorat memiliki kewenangan yang diatribusi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), yang memberikan peran kepada Inspektorat sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Pasal 47 dan 48 PP No. 60 Tahun 2008 mengatur bahwa APIP (termasuk Inspektorat) berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah, termasuk pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara dan kinerja pemerintah.

Sementara itu, BPKP mendapatkan atribusi kewenangan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Pasal 2 dan 3 Perpres No. 192 Tahun 2014 memberikan BPKP kewenangan melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara dan kebijakan strategis nasional. Atribusi ini memberikan BPKP peran dalam mengawasi proyek-proyek yang bersifat lintas sektoral dan berhubungan dengan kepentingan nasional.²¹ Dari sudut pandang atribusi, kedua lembaga memiliki legitimasi yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun, sumber konflik muncul karena adanya kewenangan yang diatribusi kepada kedua lembaga yang cenderung tumpang tindih, terutama dalam program-program yang memiliki dimensi strategis nasional tetapi dilaksanakan di tingkat daerah.

2. Delegasi Kewenangan

Berbicara soal delegasi tidak dapat menciptakan dan memperluas wewenang yang ada hanya pelimpahan wewenang dari organ/badan dan atau pejabat pemerintahan lain dan secara yuridis tanggung jawab delegasi berpindah dari pemberi ke penerima delegasi. Penerima delegasi bertanggung jawab kepada pemberi delegasi serta dapat dicabut atau ditarik kembali jika terdapat penyalahgunaan dan atau penyimpangan yang dilakukan oleh penerima delegasi. Wewenang yang diperoleh melalui delegasi tidak dapat dilimpahkan lagi kepada organ/badan dan atau pejabat pemerintah yang lain kecuali diatur melalui Undang - Undang, didalam hal diatur melalui Undang - Undang.²² Organ/badan dan atau pejabat pemerinntah yang mendapat kewenangan dapat mensub delegasikan tindakan ke organ/badan dan atau pejabat pemerintah lain dengan ketentuan diterapkan berbentuk aturan sebelum kewenangan dilaksanakan. Dilaksanakan di dalam pemerintah itu sendiri dan paling banyak diberikan kepada organ/badan dan atau pejabat pemerintah satu tingkat dibawahnya. Organ/Badan dan atau pejabat pemerintah yang melimpahkan delegasi bisa menggunakan sendiri wewenangnya yang sudah dilimpahkan melalui delegasi kecuali ditentukan lain oleh peraturan Undang -Undang.

²¹ Aprilia, Yolinda and Usman, Fadil. (2023). Pengaruh Peran Pengawasan Atas Akuntabilitas Keuangan dan Pengawasan Atas Kualitas Pengendalian Intern Terhadap Tata Kelola Pemerintah Daerah. *JURNALKU* 3(4), 408-425. <https://doi.org/10.54957/jurnalku.v3i4.600>, p. 414

²² Anwar, dkk. (2021). Teori dan Aplikasi Hukum Administrasi Negara, Aceh: Yayasan Penerbit Muhammad Zaini, p. 171.

Apabila penerapan kewenangan melalui delegasi tidak efektif maka organ/badan dan atau pemerintah yang mendelegasikan bisa ditarik lagi kewenangan yang sudah didelegasikan. Dapat disimpulkan bahwa delegasi merupakan penyerahan sebagian kewenangan dari satu organ atau pejabat yang memiliki kewenangan kepada organ atau pejabat lain. Adapaun syarat penggunaan delegasi harus memenuhi:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu ;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan ;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi ;
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut ;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.²³

Dalam konteks pengawasan internal, seringkali ada upaya delegasi kewenangan dari pemerintah pusat (terutama kementerian atau lembaga) kepada Inspektorat dan BPKP. Namun, masalah yang sering muncul adalah bahwa delegasi ini tidak selalu diikuti dengan batasan kewenangan yang jelas, sehingga terjadi tumpang tindih antara kedua lembaga. Misalnya, dalam hal pengawasan terhadap proyek strategis nasional yang dilaksanakan di daerah, Inspektorat merasa memiliki kewenangan berdasarkan fungsi pengawasan internal di daerah, sementara BPKP juga memiliki klaim kewenangan karena program tersebut dianggap sebagai kebijakan strategis nasional.

Dari perspektif delegasi, kurangnya kejelasan dalam pembagian tugas dan tanggung jawab ini menyebabkan potensi konflik karena tidak ada batasan yang tegas terkait bidang pengawasan yang menjadi ranah masing-masing lembaga. Idealnya, dalam proses delegasi kewenangan, harus ada spesifikasi yang jelas mengenai ruang lingkup kewenangan yang diterima oleh lembaga penerima delegasi, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dengan lembaga lain yang juga menerima kewenangan yang serupa.

3. Mandat Kewenangan

Berdasar kewenangan atribusi yang diberikan oleh pemberi delegasi kepada penerima delegasi (delegataris),²⁴ mandat yaitu diperoleh dari pelimpahan wewenang yang diberikan dari pemberi mandat kepada penerima mandat (mandataris)²⁵ biasanya terdapat di dalam intern pemerintahan biasa terjadi antara atasan dan bawahan kemudian mandat dapat ditarik kembali atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi

²³ *Ibid*

²⁴ M. Hadjon, Philipus. (2019). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, p.125

²⁵ Monterio, Josef Mario. (2017). Tanggung Jawab Presiden Atas Kebijakan Menteri Yang Menimbulkan Korupsi Berdasarkan Sistem Presidensial dan Teori Kewenangan. *Kertha Patrika* 39(2), 78-88. <https://doi.org/10.24843/KP.2017.v39.i02.p01>, p.84

kewenangan sedangkan tanggungjawab dan tanggung gugat berada pada pemberi mandat. Mandat adalah pemberian wewenang kepada suatu pihak untuk bertindak atas nama pemberi mandat, tetapi tanggung jawab hukum atas tindakan yang dilakukan tetap berada pada pemberi mandat. Dalam beberapa kasus, pemerintah pusat atau kementerian tertentu dapat memberikan mandat kepada BPKP atau Inspektorat untuk melakukan pengawasan atas program yang melibatkan dana negara.

Namun, dalam praktiknya, mandat sering kali menimbulkan masalah ketika ada dua lembaga yang diberikan mandat oleh pihak yang sama tetapi dengan lingkup pengawasan yang serupa.²⁶ Dalam hal ini, BPKP sering kali merasa bahwa pengawasan terhadap kebijakan strategis yang didanai oleh anggaran negara adalah bagian dari mandat yang diberikan oleh Presiden. Di sisi lain, Inspektorat, yang mendapatkan mandat dari pemerintah daerah atau kementerian/lembaga terkait, juga merasa bahwa mereka berwenang melakukan pengawasan terhadap proyek yang sama.

Dari perspektif teori mandat, konflik ini muncul karena kurangnya koordinasi antara lembaga pemberi mandat dalam mengatur ruang lingkup mandat yang diberikan. Jika kedua lembaga diberikan mandat tanpa koordinasi yang jelas, maka potensi tumpang tindih kewenangan akan semakin besar, sebagaimana yang terlihat dalam hubungan antara Inspektorat dan BPKP.

3.3. Rekomendasi upaya Penyelesaian Konflik

Mengingat baik inspektorat atau BPKP yang merupakan organ atau pejabat pemerintah maka, wewenang menyelesaikan sengketa kewenangan ada antar atasan pejabat pemerintah yang bersengketa yaitu melalui koordinasi untuk menghasilkan mupakat maka mupakat tersebut mengikat para pihak yang bersengketa sepanjang tidak merugikan uang negara, aset negara dan atau lingkungan hidup dan jika terjadi sengketa wewenang di lingkungan pemerintah, wewenang menyelesaikan sengketa kewenangan ada antar atasan pejabat pemerintah yang bersengketa yaitu melalui koordinasi untuk menghasilkan mupakat tetapi tidak menghasilkan mupakat maka penyelesaian sengketa wewenang dilingkungan pemerintah pada tingkat terakhir diputuskan oleh Presiden.²⁷

Apabila terjadi sengketa wewenang di lingkungan pemerintahan, wewenang penyelesaian sengketa kewenangan ada pada antar atasan pejabat pemerintah yang bersengketa melalui koordinasi untuk menghasilkan mupakat tetapi tidak menghasilkan mupakat maka penyelesaian sengketa wewenang dilingkungan pemerintahan yang melibatkan lembaga Negara diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Apabila ada konflik wewenang dilingkungan pemerintah, wewenangan menyelesaikan konflik wewenang diselesaikan antar atasan pejabat pemerintah yang mengalami konflik dengan berkoordinasi demi mencapai mupakat tetapi tidak ada mupakat maka konflik wewenang dilingkungan pemerintah dalam hal konflik wewenang mengakibatkan kerugian uang negara, aset negara, dan lingkungan hidup,

²⁶ *Ibid*, p. 126

²⁷ Sisilia and Legowo, Rakrian Ajar. (2024). Abdullah Sholah Syahadah, Ekistensi Pengawasan Terhadap Lembaga Pengawasan Sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. *Yustisi: Jurnal Hukum dan Hukum Islam* 11(2), 98-111. <https://doi.org/10.32832/yustisi.v11i2.16656>, p. 108.

konflik tersebut penyelesaiannya berpedoman pada ketentuan peraturan Undang - Undang.²⁸

Guna menyelesaikan konflik kewenangan ini, perlu adanya harmonisasi regulasi yang lebih jelas terkait pembagian tugas antara Inspektorat dan BPKP. Koordinasi yang lebih intensif antara kedua lembaga juga diperlukan, terutama dalam pengawasan proyek yang bersifat lintas sektoral dan melibatkan berbagai tingkat pemerintahan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, misalnya, dalam Pasal 373, mengatur bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah dapat dilakukan oleh pemerintah pusat melalui kementerian terkait serta BPKP. Selain itu, dalam rangka memperkuat pengawasan, kolaborasi antara Inspektorat dan BPKP perlu diatur lebih jelas dalam peraturan pelaksanaan yang terperinci, sehingga tidak terjadi lagi tumpang tindih kewenangan dan fokus pengawasan bisa lebih efektif. Misalnya, dalam hal program strategis nasional yang diimplementasikan di daerah, perlu ada pembagian yang tegas mengenai siapa yang bertanggung jawab untuk mengawasi dan bagaimana koordinasi antara Inspektorat dan BPKP dilakukan. Dengan pembagian peran yang jelas dan koordinasi yang baik, pengawasan internal pemerintah diharapkan dapat berjalan lebih efektif dan efisien, mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan bebas dari praktik korupsi.

4. Kesimpulan

Konflik kewenangan antara Inspektorat dan BPKP dapat dianalisis secara mendalam melalui tiga elemen teori kewenangan Philipus M. Hadjon: atribusi, delegasi, dan mandat. Masalah utama yang memicu konflik adalah adanya atribusi kewenangan yang tumpang tindih serta kurangnya batasan yang jelas dalam delegasi kewenangan. Solusi yang dapat diterapkan adalah perbaikan regulasi yang lebih jelas dan spesifik terkait batasan kewenangan masing-masing lembaga, serta peningkatan koordinasi antara Inspektorat dan BPKP dalam menjalankan pengawasan. Idealnya, perlu ada harmonisasi aturan yang mengatur pembagian kewenangan agar fungsi pengawasan dapat berjalan efektif tanpa adanya konflik kewenangan yang merugikan sistem pengawasan internal pemerintah.

Daftar Pustaka

Buku

- Anwar, dkk. (2021). *Teori dan Aplikasi Hukum Administrasi Negara*, Aceh: Yayasan Penerbit Muhammad Zaini.
- Hadin, Ahmad Fikri. (2013). *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Genta Press.
- M. Hadjon, Philipus. (2019). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Tjandra, W. Riawan. (2020). *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT Grasindo.

²⁸ Manalu, Josua Victor and G. Firdausy, Adiana. (2018). Analisis Terhadap Pengawasan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Sebagai Perwujudan Prinsip Checks And Balances. *Res Publica* 2(2), 133-159. <https://doi.org/10.20961/respublica.v2i2.45510>, p. 155.

Ujianto, Moehaditoyo and Srie Hartutie, Amin. (2017). *Keuangan Negara*. Yogyakarta: Indomedia Pustaka.

Jurnal

- Aprilia, Yolinda and Usman, Fadil. (2023). Pengaruh Peran Pengawasan Atas Akuntabilitas Keuangan dan Pengawasan Atas Kualitas Pengendalian Intern Terhadap Tata Kelola Pemerintah Daerah. *JURNALKU* 3(4), 408-425. <https://doi.org/10.54957/jurnalku.v3i4.600>.
- Gandra, Moh. (2020). Kewenangan Atribusi, Delegasi, dan Mandat. *Khazanah Hukum* 2(3), 92-99, <https://doi.org/10.31098/ijmesh.v2i2.15>
- Gusman, Erry. (2019). Kedudukan BPKP Dalam Mengaudit Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-X/2012. *Ensiklopedia Social Review* 1(3), 348-357. <http://jurnal.ensiklopediaku.org/>.
- Kurnia, Beni and Alia, Muhammad Ikhsan. (2017). Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerjasama BPK dan KPK. *INTEGRITAS: Jurnal Anti Korupsi* 3(2), 37-78. <https://doi.org/10.32697/integritas.v3i2.102>.
- Manalu, Josua Victor and G. Firdausy, Adiana. (2018). Analisis Terhadap Pengawasan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Sebagai Perwujudan Prinsip Checks And Balances. *Res Publica* 2(2), 133-159. <https://doi.org/10.20961/respublica.v2i2.45510>.
- Monterio, Josef Mario. (2017). Tanggung Jawab Presiden Atas Kebijakan Menteri Yang Menimbulkan Korupsi Berdasarkan Sistem Presidensial dan Teori Kewenangan. *Kertha Patrika* 39(2), 78-88. <https://doi.org/10.24843/KP.2017.v39.i02.p01>
- Raba, Mieke Rayu. (2017). Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Melakukan Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik Menurut UU No. 15 Tahun 2006. *Lex Crime* 6(3), 152-160. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/15611>.
- Rambe, Ade ListaKumala, Ulya, Zaky and Suriyani, Meta. (2021). Legal Standing Lembaga Negara Yang Dibentuk Dengan Undang-Undang Terkait Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara." *Jurnal Ius Civile* 5(2), 123-133. <https://doi.org/10.35308/jic.v5i2.3129>
- Rosyadi, Muhammad Imron. (2016). Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara. *Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum*, 26-53. <https://doi.org/10.30996/mk.v0i0.2206>.
- Setiawan, Adam. (2018). Eksistensi Lembaga Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 49(2), 265-278. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol49.no2.2002>.
- Sisilia and Legowo, Rakrian Ajar. (2024). Abdullah Sholah Syahadah, Eksistensi Pengawasan Terhadap Lembaga Pengawasan Sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. *Yustisi: Jurnal Hukum dan Hukum Islam* 11(2), 98-111. <https://doi.org/10.32832/yustisi.v11i2.16656>.
- Situngkir, Danel Aditia. (2023). Mengenal Teori Demokrasi Dan Teori Kewenangan Dalam Ilmu Hukum." *Ensiklopedia of Journal* 4(4), 8-14. <http://jurnal.ensiklopediaku.org/>

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Lembaran Negara 2008, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4890.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan, Lembaran Negara 2014, Nomor 400.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Lembaran Negara 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4654.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601.