PERAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM PEMERIKSAAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF *SIYĀSAH MĀLIYAH*

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara

Oleh
WIWIN GUANTI
NIM F02216040

PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA

2018

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Wiwin Guanti

NIM : F02216040

Program : Magister (S-2)

Institusi : Program Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 19 Maret 2018

Saya yang menyatakan

METERAI TEMPEL

3E9E9ADF394481797

6000

ENAM RIBU RUPIAH

Wiwin Guanti

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Tesis Wiwin Guanti Ini Telah Diuji

Pada Tanggal 05 April 2018

TIM PENGUJI:

1. Dr. H.Masruhan, M.Ag (ketua/penguji) .....

2. Prof. Dr. H. Haidar, MA (penguji utama) .....

3. Dr. H. Priyo Handoko, Ss., SH., M.Hum (pembimbing) .....

Surabaya, 12 April 2018

Direktur,

KEMENTERIAN AGAMA PASCASARJANA UIN SUNAN AMPEL SURABAYA

Prof. Dr. H. Husein Azis, M. Ag.

NIP. 195601031985031002

PERSETUJUAN

Tesis WIWIN GUANTI ini telah disetujui

Pada tanggal 19 Maret 2018

Oleh
Pembimbing

Dr. Priyo Handoko, M. Hum
NIP. 196602122007011049

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : WIWIN GUANTI
NIM : F02216040
Fakultas/Jurusan : HUKUM TATA NEGARA
E-mail address : wiwinguanti674@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:
☐ kripsi ☑ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain(.....)
Yang berjudul :

PERAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM PEMERIKSAAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DALAM PERSEPEKTIF *SIYĀSAH MĀLIYAH*

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 12 April 2018

Penulis

WIWIN GUANTI

ABSTRAK

Tesis ini berjudul Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif *Siyāsah Māliyah*. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisi sistem pemeriksaan badan pemeriksa keuangan dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 dan Pasal 23E UUD 1945. Selain itu, penelitian ini juga untuk menganalisis tinjuan *Siyāsah Māliyah* dalam pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.

Adapun metode dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yang terdiri dari pengumpulan bahan hukum, sumber bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun jenis penelitian ini adalah penelitian normatif yang digunakan untuk mengananlisis permasalahan mengenai UU No. 15 Tahun 2004. Kemudian, disamping menggunakan penelitian normatif juga menggunakan metode penelitian empiris yaitu kualitatif digunakan untuk menganalisis permasalahan *siyāsah māliyah.* Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Hasil dari penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga yang bebas dan mandiri yang tugasnya di atur dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang berperan sebagai auditor eksternal dalam pengelolaan keuangan negara, ditemukan bahwa dalam sistem pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan masih belum dijalankan dengan maksimal atau optimal. Karena, masih banyak terdapat kendal-kendala yang dihadapi oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam menjalankan pemeriksaan keuangan. Adapun kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Pemeriksa Keuangan yaitu kendala yuridis dan sumber daya manusia. Kemudian, disamping itu dari perspektif *siyāsah māliyah* menunjukkan bahwa pengawas keuangan dalam islam adalah *al musyrif al mali* yang menjadi pengawas keuangan yang sudah dilaksanakan pada masa pertengahan. Hal tersebut, menunjukkan bahwa pengawas keuangan sudah terlahir sejak itu.

Adapun saran dalam penelitian ini adalah agar penelitian ini dikembangkan lagi dalam kaitannya dengan judul yang diambil. Penelitian selanjutnya dapat mengkaji lebih mendalam dan berbeda perspektif namun tetap dalam satu topik masalah. Saran bagi pemerintah maupun lembaga lainnya agar memperhatikan dan memperlakukan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga yang sudah melakukan kinerja yang baik dengan dibuktikan sudah banyak menemukan-menemukan penyimpangan-penyimpangan terhadap keuangan negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

PERNYATAAN KEASLIAN ii

PENGESAHAN TIM PENGUJI iii

PERSETUJUAN PEMBIMBING iv

ABSTRAK v

KATA PENGANTAR vi

DAFTAR ISI x

DAFTAR TRANSLITERASI xiii

BAB I PENDAHALUAN

A. Latar Belakang 1

B. Identifikasi Masalah 8

C. Batasan Masalah 9

D. Rumusan Masalah 9

E. Tujuan Penelitian 10

F. Kegunaan Penelitian 10

G. Kerangka Konseptual 12

H. Kajian Pustaka 20

I. Metode Penelitian 23

J. Sistematika Pembahasan 31

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II TINJAUAN UMUM TERHADAP PEMERIKSAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN *SIYĀSAH MĀLIYAH*

A. Pemeriksaan BPK Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara 33

1. Konsep Keuangan Negara 33
2. Pengelolaan Keuangan Negara 37
3. Konsep Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan 40

B. Pemeriksaan Keuangan Negara dalam *Siyāsah Māliyah* 45

1. Konsep Pengawasan Keuangan dalam *al Musyrif al Mali* 45
2. Konsep Pengawasan Keuangan dalam *Wilayatul Hisbah* 46
3. Konsep Pengawasan Keuangan dalam *Wilayah Mazhalim* 51

BAB III SISTEM PEMERIKSAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM UNDANG-UNDANG NO. 15 TAHUN 2004 DAN PASAL 23E UUD 1945

A. Proses Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan 54

1. Perencanaan Pemeriksaan 54
2. Penyelenggaraan Pemeriksaan 57
3. Laporan Hasil Pemeriksaan 59
4. Tindak Lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan 62

B. Pemeriksaan Investigasi 65

1. Telaah Informasi Awal 66
2. Perencanaan Pemeriksaan Investigasi 67
3. Pelaksanaan Pemeriksaan Investigasi 67
4. Pelaporan Hasil Pemeriksaan Investigasi 68
   a. Wajar Tanpa Pengecualiaan 69
   b. Wajar dengan Pengecualian 69

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Tidak Memberikan Pendapat 70
d. Pendapat Tidak Wajar 71
e. Pendapat Sepotong-Sepotong..... 72
C. Kendala-Kendala dalam Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan..... 72
1. Kendala Yuridis..... 73
2. Kendala Sumber Daya Manusia 74

D. Dampak Pemeriksaan BPK dalam Pengelolaan Keuangan Negara 75
1. Dampak bagi Pemerintah 75
2. Dampak bagi Masyarakat..... 78

BAB IV TINJAUAN *SIYĀSAH MĀLIYAH* TERHADAP PEMERIKSAAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

A. Pemeriksaan Keuangan BPK dalam Tinjauan *al Musyrif al Mali* 79
B. Dasar Hukum dalam Pengawasan Keuangan Islam 92
C. Relevansi Badan Pemeriksa Keuangan dengan *al Musyrif al Mali* 95

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan 99
B. Saran..... 100

DAFTAR PUSTAKA..... 103

DAFTAR RIWAYAT HIDUP 112

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum[1] yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Menurut Scoot Mainwaring, ciri-ciri sistem presidensial adalah posisi presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, presiden dan legislatif dipilih oleh rakyat, lembaga eksekutif bukan bagian dari lembaga legislatif, sehingga tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif terkecuali melalui mekanisme pemakzulan, dan presiden tidak dapat membubarkan lembaga parlemen.[2] Selain itu, Indonesia juga menganut kekuasaan negara yaitu yang disebut dengan *trias politica*.

Sebagaimana yang telah disebutkan oleh Montesquieu bahwa pembagian kekuasaan dalam negara hukum yang demokratis dapat berupa kekuasaan Yudikatif, kekuasaan Legislatif, dan kekuasaan Eksekutif. Fungsi dan tugasnya sudah diatur dalam UUD dan masing-masing lembaga menjalankan tugas, fungsi, dan wewenangnya sesuai dengan UUD.[3] Indonesia

---

[1] Hal ini diatur dalam ketentuan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa: negara Indonesia adalah negara hukum. Konsep negara hukum mempunyai prinsip yang bersifat universal sehingga dalam mengukur suatu negara hukum daat dilihat pada prinsip negara hukum umumnya. Sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengatur dan menempatkan posisi Undang-Undnag Dasar Republik Indonesia 1945 sebagai hukum dasar tertulis yang tertinggi dan menjadi pedoman bagi semua Peraturan Perundang-Undangan yang ada dibawahnya, sehingga dalam konsep negara hukum Indonesia makna dari supremasi hukum tertuju pada penyelenggaraan bernegara dan pemerintahan dengan berdasarkan supremasi konstitusi, lihat Ad. Basniwati, ”Hubungan DPR dan BPK dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan”, Jurnal *Hukum JATSWARA,* Vol. 1, 132.

[2] Retno Saraswati, ”Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif”, Jurnal *MMH*, Vol. 41, No. 1 (Januari: 2012), 138.

[3] I Gde Pantja Astawa, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara,* (Bandung: Refika Aditima, 2009), 103. Lihat juga Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: UGM, 2005), 12.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

juga memiliki lembaga bantu yang indenpenden salah satunya adalah lembaga Badan Pemeriksa Keuangan.[4]

Badan Pemeriksa Keuangan merupakan lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Peran dan tugas pokok Badan Pemeriksa Keuangan yaitu pemeriksa semua asal-usul serta besarnya penerimaan negara dari manapun sumbernya, dan mengetahui tempat uang negara disimpan serta untuk apa uang negara digunakan.[5] Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dijelaskan bahwa Badan Pemeriksa

---

[4] Menurut Titik Triwulan Tutik, menjelaskan bahwa sejarah BPK bermulai dari adanya pemerintahan Belanda. Sejak berlakunya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945-10 Desember 1945 BPK belum terbentuk. Kemudian, pada tanggal 10 Desember 1945 oleh Menteri Keuangan memberikan *dictum* bahwa BPK akan dibenuk oleh pemerintah pada tanggal 1 Januari 1946 yaitu sebagai bentuk keseharusan dalam Undang-Undang Dasar. Berdasarkan Penepatan Pemerintah 1946 No. 11/OEM yang dikeluarkan pada tanggal 28 Desember 1946, kemudian presiden menetapkan untuk mendirikan BPK yang berkedudukan sementara di kota Magelang. Kemudian dalam Penetapan Pemerintah No. 6/1948 pada tanggal 6 November 1948, BPK dipindahkan dari Magelang ke Yogyakarta. Sejak dikeluarkan Dekrit Presiden RI pada tanggal 5 Juli 1959, menyatakan bahawa Badan Pengawas Keuangan berdasarkan UUD 1950 kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan yang berdasarkan pasal 23 (5) UUD tahun 1945. Walaupun, Badan Pemeriksa Keuangan selalu berubah-ubah yaitu yang dimulai dengan penyebutan Dewan Pengawas Keuangan RIS berdasarkan konstitusi (UUDS 1950), kemudian berubah menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan WD tahun 1945 yang masih menggunakan ICW dan IAR dalam melaksanakan tugasnya. Keluarnya ketetapan MPRS No. 11/MPRS/1960 serta Resolusi MPRS No. 11/RES/MPRS/1963 telah dikemukakan bahwa keinginan-keinginan untuk menyempurnakan Badan Pemeriksa Keuangan agar dapat dijadikan sebagai alat kontrol yang efektif.[4] Kemudian, adanya ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 mengatur kedudukan BPK RI yang dikembalikan pada posisi dan fungsi semula sebagai lembaga tinggi negara. Pada era reformasi, Badan Pemeriksa Keuangan telah mendapat dukungan konstitusional dari MPRS RI dalam sidang tahunan (2002) yang akan memperkuat kedudukan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang keuangan negara sesuai dengan Tap MPR No. VI/MPR/2002, yang menegaskan kembali kedudukan BPK sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan dalam peranannya harus dimantapkan lagi sesuai dengan lembaga yang independen.[4] Maka pada tanggal 30 Oktober 2006 diundangkan UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan, lihat Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* (Jakarta: Publisher Cerdas Pustaka, 2008), 271-275.

[5] Bahrullah Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*, (Jakarta: Prenanda Media, 2015), 79.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Keuangan merupakan satu lembaga Negara yang bebas dan mandiri dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara.[6]

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyebutkan bahwa pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.[7]

Secara hukum kedudukan BPK diatur dalam UUD 1945 pada pasal 23E, 23F, dan 23G serta Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.[8] Dalam pasal 23E UUD 1945 pascaamandemen menyatakan bahwa:

---

[6] UU No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa keuangan.

[7] Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

[8] Heriyanto Noas,"Pernanan Badan Pemeriksaan Keuangan Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah dalam Menerapkan Sistem Transparansi dan Akuntabilitas Untuk Tercapainya Pemerintahan yang Baik", Jurnal *Ilmu Hukum Legal Opinion*, Vol. 3, No. 1 (2015), 3. Selain beberapa Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur mengenai Badan Pemeriksa Keuangan berikut ini konsiderans mengenai Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 yaitu:

Menimbang:

a. Bahwa keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
b. Bahwa untuk tercapainya tujuan negara sebagaimana dimaksud pada huruf a, pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara memerlukan suatu lembaga pemeriksa yang bebas, dan mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> Ayat (1): "untuk memeriksa pengelolaan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri" peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang.
> Ayat (2): "hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai kewenangannya.
> Ayat (3): "hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.[9]

Terdapat tiga jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berupa temuan audit, opini audit dan rekomendasi. Kemudian laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti.[10]

Badan Pemeriksa Keuangan dari masa ke masa sudah menjalankan tugas dan fungsinya dalam menjalankan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara. Tujuan dari pemeriksaaan pengelolaan keuangan negara adalah untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan

---

c. Bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan sudah tidak sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, baik pada pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah.
d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Lihat, UU No. 15 Tahun 2006 bagian Konsiderans.

[9]Secara historis, sejak berlakunya UUD 1945 BPK belum terbentuk, karena situasi politik yang belum mengizinkan untuk memikirkan masalah lembaga/badan tersebut. Namun, pada tanggal 10 Desember 1945 Menteri Keuangan memberikan *dictum* bahwa BPK akan dibentuk pemerintah pada tanggal 1 Januari 1946 sebagai keharusan dalam Undang-Undang Dasar, sehingga mulai dipersiapkan hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan BPK, lihat Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum..,* 270-271.

[10] Putera Astomo, *Hukum Tata Negara: Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), 170.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, tujuan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara untuk menilai dan menguji melalui bukti-bukti yang kompeten dan apakah keuangan negara sudah digunakan sesuai dengan anggaran negara yang telah disetujui oleh DPR.[11]

Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan juga bertujuan jika dalam pemeriksaan terdapat temuan-temuan yang menyimpang atau penyalahgunaan keuangan negara. Oleh karena itu, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memeriksa dan melaporkannya kepada DPR. Pada kenyataannya dalam pemeriksaan pengelolaan keuangan negara masih banyak terdapat penyimpangan-penyimpangan atau penyalahgunaan terhadap keuangan negara.[12] Oleh karena itu, Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri

[11] Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, BPK adalah sebuah lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan serta tanggungjawab terhadap keuangan negara. Kedudukan BPK dalam negara sangat dihormati karena telah memberikan sebuah kebaikan bagi negara yang menerapkannya. Maka, BPK berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Kemudian pembentukan perwakilan BPK yang ditetapkan dengan sebuah keputusan BPK dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara. Badan pemeriksa keuangan terbentuk oleh dewan yang terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan lima orang anggota kemudian pimpinan BPK dipilih dari anggota itu sendiri. Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan mempertimbangkan DPD kemudian diresmikan oleh presiden untuk masa jabatan 5 tahun dan setelahnya dapat dipilih kembalu satu masa jabatan. Ada beberapa syarat yang bisa menjadi anggota BPK yaitu: Warga negara Indonesia, Bertaqwa kepada Tuhan yang maha esa, Berusia kurang lebih 35 tahun, Sehat jasmani dan rohani, Mempunyai pengalaman dalam bidang keuangan dan administrasi negara. lihat, Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 852.

[12] Telah banyak terjadi suap-menyuap atau penyalahgunaan keuangan negara di negara Indonesia yang masih sulit untuk diberantas. Seperti dalam kasus suap yang menerpa lembaga Badan Pemeriksa Keuangan. Badan Pemeriksa Kuangan kini tengah memperketat kembali proses audit yang dilakukan lembaga tersebut. Beberapa bulan terakhir, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) kerap menjadi sorotan pasca ditetapkannya dua auditornya sebagai tersangka atas kasus suap terkait pemberian opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (PDTT). Dalam penelusuran yang dilakukan aparat penegak hukum, pejabat kementerian tersebut diduga memberikan uang sebesar Rp240 juta kepada auditor BPK demi mendapatkan opini WTP atas hasil pemeriksaan keuangan 2016. Kedua auditor tersebut, yakni Rochmadi Saptogiri dan Ali Sadli, lihat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

harus menjalankan tugas wajib dalam pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara dengan baik dan lebih dioptimalkan.

Secara global Islam mengandung unsur-unsur kemaslahatan umat mengenai keuangan negara. Keuangan negara dapat dijaga dan digunakan dengan baik jika dilindungi dan ditempatkan dengan baik pula. Hal tersebut, bermaksud adalah mengenai lembaga negara yang khusus mengatur pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, Islam telah mengajarkan agar dalam pengelolaan keuangan negara dilakukan pemeriksaan dengan cara membentuk lembaga khusus yaitu dibahas dalam kajian *siyāsah māliyah*. *siyāsah māliyah* yaitu menyangkut secara umum tentang harta, rakyat dan penguasa.[13] Salah satunya adalah tentang harta yang diberikan tugas kepada lembaga *wilayatul hisbah, wilayah mazhalim* dan kemudian pada masa selanjutnya disebut dengan *al musyrif al mali.*

Pembahasan mengenai *wilayatul hisbah, wilayah mazhalim* dan *al musyrif al mali* penulis memberi batasan yang hanya berkaitan dengan pengawasan keuangan dalam Islam. Kajian untuk *wilayatul hisbah* difokuskan pada pengawasan yang dilakukan oleh lembaga *wilayatul hisbah* yang merujuk pada masa Rasulullah. Lembaga *wilayatul hisbah* merupakan salah satu lembaga yang melaksanakan fungsi pengawasan. Lembaga *wilayatul hisbah* sudah ada pada masa Rasulullah sampai zaman Khulafaur Rasyidin.

---

laporan CNN Indonesia oleh Dinda Audriene Muthmainah, Menelisik Cara Kerja BPK dalam Memeriksa Keuangan Negara (Senin, 31/07/2017 09:10 WIB).

[13] H. A.Djazuli, *Fiqh Siyash: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), 177.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengawasan keuangan juga ada pada *wilayah mazhalim* yang salah satu tugasnya adalah dalam pemeriksaan kecurangan yang mengakibatkan harta-harta rakyat dirampas atau korupsi. Berdasarkan tugas tersebut dapat disimpulkan bahwa ada kecendrungan dalam masalah pengawasan keuangan atau harta yang dilakukan oleh pejabat negara.[14]

Selain itu, pengawasan keuangan yang dilakukan dalam sejarah Islam yaitu pada masa Mu'awiyah yang disebut dengan *al musyrif al mali.* Hal ini, dapat diselusuri bahwa pada masa Dinasti Mu'awiyah seorang Kristen yang terhormat yang diangkat sebagai pengawas keuangan negara pada masa akhir Bizantium. Selain itu, Mu'awiyah mengangkat Ibn Utsal sebagai pengawas keuangan di Provinsi Himsh.[15]

Sesuai dengan perintah Allah yang menyuruh umat-Nya untuk menyampaikan amanat agar tidak terjadi kesalahan dan berlaku adil yaitu:

إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُكُمۡ أَن تُؤَدُّواْ ٱلۡأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهۡلِهَا وَإِذَا حَكَمۡتُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ أَن
تَحۡكُمُواْ بِٱلۡعَدۡلِۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعَۢا بَصِيرٗا ٥٨

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apa bila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil.

[14] Menurut Imam Al Mawardi, tugas *wilayah mazhalim* semakin luas, salah satunya adalah bertugas untuk memeriksa penyalahgunaan kekayaan milik negara. Oleh karena itu, *wilayah mazhalim* melakukan pencegahan tersebut dengan melakukan pemeriksaan pejabat yang diduga melakukan penyelewengan terhadap keuangan negara atau kekayaan negara. Lihat, Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia,* 168.

[15] Philip K. Hitti, *History Of The Arabs*, Terj. R. Cecep Lukman Yasin dan Dedi Slamet Riyadi, (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2002), 243.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.[16]

Berdasarkan ayat tersebut dapat dijelaskan bahwa Allah telah menyuruh umat-Nya untuk melakukan keadilan. Keadilan yang dimaksud adalah keadilan dalam melakukan kemaslahatan umat. Oleh karena itu, pengawas keuangan dalam Islam dalam menjalankan tugasnya pada keuangan adalah untuk memeriksa orang yang telah menyalahgunakan kekayaan milik Allah. Karena pada dasarnya, semua kekayaan adalah milik Allah. Hal ini, dimaksudkan dalam pengawas keuangan negara Islam.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian-uraian dalam latar belakang masalah tersebut, maka dapat diidentifikasi mengenai Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif *Siyāsah Māliyah* yaitu sebagai berikut:

1. Masih banyak munculnya penyimpangan-penyimpangan keuangan negara yang ditemukan di negara Indonesia.
2. Pemeriksaan terhadap pengelolan keuangan negara masih kurang optimal dan harus ditransparansikan kepada masyarakat agar tidak menimbulkan prasangka.
3. Badan Pemeriksa Keuangan adalah sebuah lembaga yang bebas dan mandiri yang dapat memeriksa dengan baik dan benar.

[16] Al-Quran 4: 58.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dalam Islam sudah diatur pada Al-Quran dan bahkan sudah dipraktekkan pada Rasulullah dan masa dinasti Islam.
5. Pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dalam Islam masih banyak yang belum berperan didalamnya. Hal ini akan mengakibatkan keuangan negara dapat digunakan seenaknya saja.

C. Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut maka dalam tesis ini memuat beberapa batasan masalah mengenai Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif *Siyāsah Māliyah* yaitu sebagai berikut:

1. Sistem pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 dan pasal 23E UUD 1945.
2. Tinjauan *siyāsah māliyah* terhadap pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.

D. Rumusan Masalah

Penjelasan tentang judul merupakan bagian yang sangat penting dalam penelitian ini, terutama untuk memberikan rumusan masalah yang akan diteliti. Pembahasan dalam penelitian ini terkait tentang Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Siyāsah Māliyah. Oleh karena itu, untuk menjabarkan permasalahan tersebut akan dipandu oleh beberapa pertanyaan-pertanyaan utama yaitu:

1. Apakah sistem pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara sudah sesuai dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 dan pasal 23E UUD 1945.?
2. Bagaimana tinjauan *siyāsah māliyah* terhadap pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.?

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis tentang sistem pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara dalam UU No. 15 Tahun dan 23E UUD.
2. Menganalisis tinjauan *siyāsah māliyah* terhadap pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.

F. Kegunaan Penelitian

Penelitian akan menjadi sebuah hal yang dapat diambil manfaatnya jika bisa memberikan kegunaan baik untuk masyarakat umum maupun masyarakat khusus. Adapun kegunaan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
   a. Memperluas wawasan khazanah atau pengetahuan tentang *siyāsah māliyah* dan Hukum Tata Negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sebuah nilai tambah atau rujukan selanjutnya yang dapat dikomparasikan dengan penelitian-penelitian lainnya, terutama yang ini meneliti tentang peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang berkaitan dengan *siyāsah māliyah*.

2. Kegunaan Praktis

a. Memperbanyak penelitian, agar dapat diperhatikan oleh masyarakat setempat.

b. Bagi masyarakat, semoga dapat memberikan pemahaman tentang pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang berkaitan dengan *siyāsah māliyah*.

c. Bagi akademisi, semoga dapat memberikan penambahan pengetahuan keilmuan secara umum, khususnya bidang Hukum Tata Negara.

d. Bagi pemerintah, semoga dapat memberikan penambahan pengetahuan tentang pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang berkaitan dengan *siyāsah māliyah* yang dapat mewujudkan masyarakat yang sejahtera, aman, damai, dan sentosa.

G. Kerangka Konseptual

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Peran Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga pemeriksa yang bebas dan mandiri dituntut dalam melakasanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas. Maka dari itu, terkait dengan adanya tugas dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan dapat memeriksa apa saja yang termasuk dalam harta kekayaan milik negara untuk menghindari terjadinya penyelewenangan ataupun korupsi. Pemeriksaan merupakan tindakan membandingkan hal-hal yang telah dikerjakan sesuai dengan kenyataan, namun jika kenyataan telah sesuai maka dapat diartikan bahwa sesuatu yang dikerjakan telah benar.[17]

Sebagaimana yang telah ditetapkan dalam UUD RI 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan meliputi:

> "Pertama, pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara. Kedua, pemeriksaan atas tanggungjawab mengenai keuangan negara."[18]

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 ada beberapa tugas Badan Pemeriksa Keuangan yaitu: *Pertama*, perluasan dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN menjadi pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas. *Kedua,* perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja

---

[17] Indrawati, "Prinsip *Good Financial Governance* dalam Pengelolaan Keuangan Negara dalam Rangka Mewujudkan *Clean Gobernance*," Jurnal *Perspektif*, Vol. 18, No. 3 (Sepetember, 2012), 208. Tujuan pemeriksaan keuangan adalah untuk memberikan keyakinan yang memadai, apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar dalam semua hal material sesuai dengan prinsip akuntansi yang ada dalam Peraturan Undang-Undang, lihat juga, Tim Penelitian, *Hak dan Tanggungjawab Akuntan Publik dalam Pemeriksaan Keuangan Negara,* (Jakarta: Medio, 20011), 16.

[18]BPK berdasarkan pasal 6 ayat (1) sampai dengan ayat (6), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh, pemerintah pusat/daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN/D/U, lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara, lihat Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum...*, 857-858.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat di tingakat pusat, tetapi juga kepada Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilam Rakyat Daerah provinsi serta Dewan Perwakilam Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai tingkatan kewenangannya masing-masing. *Ketiga*, perluasan juga terjadi terhadap lembaga atau badan/badan hukum yang menjadi objek pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yaitu dari sebelumnya hanya terbatas pada lembaga negara dan/atau pemerintahan yang merupakan subjek hukum tata negara dan/atau subjek hukum administrasi negara meluas sehingga mencakup pula organ-organ yang merupakan subjek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN, ataupun perusahaan swasta yang didalamnya terdapat kekayaan negara.[19]

Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, sebagaimana dikutip oleh Titik Triwulan Tutik menyimpulkan ada beberapa pokok tugas Badan Pemeriksa Keuangan yaitu memiliki fungsi yaitu:

1. Fungsi operatif melakukan pemeriksaan, pengawasaan dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara.
2. Fungsi yudikatif melakukan tuntutan perbendaharawan dan pegawai negeri bukan bendaharawan yang karena perbuatannya melanggar

[19]Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 228. Lihat juga dalam bukunya Titik Triwulan Tutik yang berjudul *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* menyatakan bahwa tugas dan wewenag BPK memiliki posisi strategis karena menyangkut semua aspek yang berkaitan degan sumber dan penggunaan anggaran dan keuangan negara yaitu:

a. Memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara. Hasil pemeriksaan tersebut diberitahukan kepada DPR, DPD, dan DPRD,
b. Memeriksa semua pelaksanaan APBN,
c. Memeriksa tanggungjawab pemerintah tentang keuangan negara

Sehubungan dengan penuaian tugasnya BPK berwenang meminta keterangan yang wajib diberikan oleh setiap orang, badan/instansi pemerintah atau badan swasta sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. lihat Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum...*, 277-278.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukum atau melalaikan kewajibannya, menimbulkan kerugian besar untuk negara.

3. Fungsi rekomendatif memberikan pertimbangan kepada pemerintahan tentang pengurusan keuangan negara.[20]

Berdasarkan pemaparan tersebut ditegaskan bahwa tugas Badan Pemeriksa Keuangan adalah pemeriksaan pengelolaan keuangan negara,[21] dalam penelitian ini juga peneliti mengaitkannya dengan pemeriksaan kekayaan negara dalam perspektif *siyāsah māliyah.* Kajian *siyāsah māliyah* yang terdapat pengawas keuangan ada dalam *wilayatul hisbah* yang dikaji pada pengawasan yang dilakukan terhadap keuangan. Kemudian, permasalahan pada penulisan ini diberi batasan mengenai pengawasan keuangan dalam *wilayah mazhalim* yaitu pada pemeriksaan harta-harta wakaf. Selain itu pula, peneliti mengaitkannya dengan pengawas keuangan yang disebut dengan *al musyrif al mali* yang ada pada masa Mu'awiyah.

1. Pemeriksaan Keuangan

Menurut Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 pengertian pemeriksaan (*auditing*) adalah proses identifikasi masalah, analisa, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan untuk menilai kebenaran, kecermatan,

[20]Ibid., 278. Selain itu, tugas yang dilakukan oleh BPK yaitu pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, penyerahan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, tindak lanjut hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, lihat Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 98-99.

[21] Rika Yuliastuti,"Kebijakan Fiskal *Bayt Al-Mal* Sebagai Sistem Keuangan Negara Berbasis Syariah: Studi Kritis Terhadap Pos Penerimaan APBN Indonesia", Jurnal *Media Mahardhika*, Vol. 14, No. 1 (September 2015), 28.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kredibilitas dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.[22]

Adapun kaidah hukum yang tercantum pada Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945 dijabarkan ke dalam Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan[23] sehingga Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara secara optimal, baik di pusat maupun di daerah.[24] Pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dan tanggungjawab keuangan negara diupayakan agar pemeriksa maupun pengelola keuangan negara sebagai yang diperiksa tetap bersikap terbuka jujur, dan tidak melanggar hukum keuangan negara.

---

[22] Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara* ..., 24. Dalam praktiknya pemeriksaan dilakukan ketika terdapat informasi atau dugaan penyalahgunaan keuangan negara yang dilakukan oleh pihak-phak yang diberi tugas untuk melakukan pengelolaan keuangan negara. Oleh karen itu, pemeriksaan merupakan tindakan hukum dalam rangka pengawasan terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, lihat Bahrullah Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*, (Jakarta: Prenanda Media, 2015), 50.

[23] Undang-Undang tentang BPK telah mengalami perubahan dengan cara merevisi beberapa kali. Undang-Undang yang mengatur BPK pertama kali adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964, tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan. PERPU No. 6 Tahun 1964 ditetapkan menjadi Undang-Undang sehingga menjadi Undang-Undang No. 17 Tahun 1965 dengan sejumlah perubahan. Pada tahun 1973 Undang-Undang No. 17 Tahun 1965 dicabut dengan Undang-Undang BPK disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973, kemudian Undang-Undang ini pun dicabut dengan adanya Undang-Undang BPK yang baru yaitu Undang-Undang No. 15 Tahun 2006. Perubahan-perubahan dari Undang-Undang tahun 1965 sampai adanya Undang-Undang Tahun 2006 yang telah dianalisis di atas membawa BPK menjadi lembaga negara yang bertugas sebagai pemeriksa keuangan negara menjadi lembaga yang semakin independen seperti yang diamanatkan UUD 1945 pasca amandemen. Mekanisme perubahan UU melalui pencabutan Undang-Undang yang lama dengan Undang-Undang yang baru tersebut dilakukan oleh DPR bersama sama dengan Pemerintah, lihat Dumaria Simanjuntak," Pengisian Jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Untuk Mewujudkan BPK Yang Independen, Jurnal *Hukum dan Pembangunan Tahun Ke-47,* No.2 (Maret-Juni 2017), 257.

[24] Kriteria untuk Pemeriksaan Keuangan Negara Adalah Standar Akuntasi Pemerintah yang disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah, Komite Standar Akuntansi Pemerintah ditetapkan dengan keputusan presiden. Standar Akuntansi Pemerintah telah disusun dan ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah. Sedangkan Komite Standar Akuntansi Pemerintah telah dibentuk dan ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2004 tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintah, Lihat Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara*..., 24-25..

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Terlaksananya pemeriksaan secara benar berdasarkan hukum keuangan negara dapat dikatakan sudah terjalin kerjasama yang baik untuk menegakkan hukum keuangan negara. Hal tersebut, bertujuan agar terhindar dari penyimpangan-penyimpangan keuangan negara oleh *oknum* yang tidak bertanggungjawab. Oleh karena itu, untuk keberhasilan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara tergantung pada kesadaran hukum.[25]

2. Pengawasan dalam *Siyāsah Māliyah*

Pembahasan mengenai *siyāsah māliyah* dalam perspektif Islam tidak terlepas dari al-Quran, sunah serta praktik yang dikembangkan oleh khalifah (khulafa'al-rasyidun). Menurut Muhammad Iqbal, *siyāsah māliyah* merupakan kajian tentang keuangan negara Islam yang sudah pernah dipraktekkan oleh Nabi Muhammad yang menetap di Madinah. *Siyāsah māliyah* sangat penting dalam sistem pemerintahan Islam karena menyangkut tentang anggaran pendapatan dan belanja negara yang juga berkaitan dengan pengeluaran negara.[26]

Pendapatan dan pengeluaran negara sangat berkaitan dengan uang negara.[27] Uang negara telah diatur dalam ketatanegaran Islam sebagimana yang telah merujuk pada firman Allah yaitu:[28]

---

[25] Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*..., 94.

[26] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), 317.

[27] Perjalanan sejarah menyebutkan bahwa pada awalnya uang dipilih dari jenis komoditas yang tahan lama dan bernilai yaitu emas dan perak. Jenis uang memiliki nilai intrinsik disebut juga dengan full-bodied money atau commodity money. Hal ini sudah sejak lama digunakan pada zaman yunani dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ إِنَّ كَثِيرًا مِّنَ ٱلۡأَحۡبَارِ وَٱلرُّهۡبَانِ لَيَأۡكُلُونَ أَمۡوَٰلَ ٱلنَّاسِ بِٱلۡبَٰطِلِ وَيَصُدُّونَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِۗ وَٱلَّذِينَ يَكۡنِزُونَ ٱلذَّهَبَ وَٱلۡفِضَّةَ وَلَا يُنفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ ٱللَّهِ فَبَشِّرۡهُم بِعَذَابٍ أَلِيمٖ ٣٤

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, Sesungguhnya sebahagian besar dari orang-orang alim Yahudi dan rahib-rahib Nasrani benar-benar memakan harta orang dengan jalan batil dan mereka menghalang-halangi (manusia) dari jalan Allah. Dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafkahkannya pada jalan Allah, Maka beritahukanlah kepada mereka, (bahwa mereka akan mendapat) siksa yang pedih.[29]

Ayat tersebut menjelaskan, bahwa orang-orang yang menimbun emas dan perak, baik dalam bentuk mata uang maupun dalam bentuk kekayaan biasa dan mereka tidak mau mengeluarkan zakatnya akan diancam dengan azab yang pedih. Artinya secara tidak langsung ayat tersebut juga menegaskan tentang kekayaan yang dimiliki oleh individu dan sudah mengenal uang sejak dahulu yang merupakan kekayaan tersendiri yang ditegaskan untuk menyimpannya dalam negara agar menjadi kekayaan negara yang diperuntukkan kemaslahatan umat.[30]

Menurut pendapat Al-Maududi ada dua sasaran dan tujuan Negara dalam Islam. *Pertama,* menegakkan keadilan dalam kehidupan manusia

---

romawi dan diadopsi oleh pemerintahan Islam baik pada zaman Nabi Muhammad Saw maupun para sahabat dan pemerintahan seseudahnya. Kemudian hal tersebut berkembang menjadi uang kertas yang didukung oleh emas dan perak (*gold reserve standard*), lihat Andri Soemitra, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah,* (Jakarta:Kencana, 2009), 3.

[28] Abdul Manan, *Hukum Ekonomi Syariah: dalam Perspektif Kewenangan Peradilan Agama,* (Jakarta:Kencana, 2012), 11.

[29] Al-Quran, 9: 34.

[30] Ibid., 15-16.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

serta menghentikan kedzaliman serta menghancurkan kesewenang-wenangan. *Kedua*, menegakkan sistem berkenaan dengan pelaksanaan kewajiban muslim, seperti sholat, zakat dan sebagainya. Sejalan dengan itu, pemerintah berkewajiban menegakkan sistem yang dapat mendukung terlaksananya kewajiban tersebut, seperti dengan menyebarkan kebaikan, menghilangkan kejahatan dan melakukan *amar ma'ru nahi munkar*.[31]

Islam sebagai agama yang memelihara hak-hak asasi manusia menggaris bawahi salah satu hak yang penting bagi setiap orang bahwa orang yang tidak memiliki apa-apa harus dipenuhi keperluan hidup, seperti dalam firman Allah yaitu:

وَفِيٓ أَمۡوَٰلِهِمۡ حَقّٞ لِّلسَّآئِلِ وَٱلۡمَحۡرُومِ ١٩

Artinya: dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian.[32]

Ayat tersebut menjelas bahwa untuk dapat memberikan hak kepada fakir miskin secara teratur maka dalam pengelolaan kekayaan negara diperlukan sistem yang dapat bekerja secara baik dalam menanggulangi ketidakmerataan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, dalam Islam dibentuk sebuah lembaga yang dapat mengurus masalah keuangan.

[31] Pengelolaan keuangan negara pada masa nabi Muhammad dilakukan oleh nabi Muhammad sendiri, yang pertama kali dilakukan pada masa perang. Harta yang dikumpulkan adalah harta *ghanimah* yang langsung dikelola oleh nabi Muhammad, lihat Abu Fuad, *Penjelasan kitab Al-Amwal Fi Daulah Al-Khilafah*, (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2017), 12-24.

[32] Al-Quran, 51: 19.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tentunya dalam mengangulangi ketidakmerataan kesejahteraan rakyat akibat kezhaliman orang lain, maka diperlukan lembaga yang bertugas memeriksa orang-orang yang berbuat penyimpangan terhadap keuangan negara.

Tidak terdapat mekanisme pertanggung jawaban keuangan negara dalam Islam. Namun, Islam memberikan ajaran kepada umat Islam untuk bersikap amanah. Adapun bagi orang-orang bersikap tidak amanah akan mendapat sanksi dari Allah maupun masyarakat. Islam menggariskan tiga bentuk tanggung jawab, yaitu: *pertama*, Tanggung jawab terhadap dirinya, merupakan tanggung jawab terhadap dirinya untuk menahan dari perbuatan jahat dan tidak baik. *Kedua*, Tanggung jawab terhadap keluarganya, yaitu tanggung jawab terhadap keluarganya akan membawa tanggung jawab terhadap masyarakat, karena keluarga merupakan bagian kecil dari masyarakat. *Ketiga*, Tanggung jawab terhadap masyarakat, yaitu tanggung jawab untuk memelihara kemaslahatan masyarakat terutama orang-orang lemah.

Berdasarkan konsep mengenai pemeriksaan keuangan dan *siyāsah māliyah* dapat disimpulkan bahwa kedua konsep tersebut dapat digunakan untuk menganalisis tentang *Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Siyāsah Māliyah.* Berharap kepada Badan Pemeriksa Keuangan dapat memberikan sebuah transparansi dan akuntabilitas terhadap pemeriksaan keuangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

negara kepada masyarakat karena dalam kinerja Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dilaksanakan dengan baik, efisien, dan benar.

Mengaplikasikan kerangka konseptual tersebut dalam penelitian ini merupakan sebuah tujuan dari penelitian ini untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dalam pembahasaan penelitian ini. Kerangka konseptual tersebut akan menjadi sebuah alat untuk memecahkan permasalahan mengenai beberapa pertanyaan-pertanyaan serta masalah yang ada dalam penelitian ini. Maka dari itu, kerangka konseptual tersebut digunakan dengan sebaik-baiknya untuk pemecahan masalah ini.

H. Kajian Pustaka

Urgensi dari tinjauan pustaka pada dasarnya adalah untuk melihat kelebihan dan kekuranngan dari suatu penelitian yang telah diteliti sebelumnya serta untuk menghindari terjadinya pengulangan hasil temuan dengan membahas permasalahan yang sama atau hampir sama dari seseorang. Oleh karena itu, peneliti memaparkan beberapa hasil kajian yang ada kaitannya dengan penelitian yang peneliti kaji yaitu sebagai berikut:

1. Tesis yang berjudul *Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Oleh Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pemeriksaan BPK Perwakilan DIY Terhadap Pemerintah Kabupaten Sleman),* yang ditulis oleh Materna Ayu Novita Sekar Arum. Pemaparan dalam tesis ini memfokuskan mengenai

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemeriksaan keuangan negara yang berada dalam daerah atau kabupaten yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang dikhususkan di daerah kabupaten Sleman. Berbeda dengan tesis yang peneliti tulis yaitu membahas mengenai peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang memfokuskan dalam sistem pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.

2. Jurnal yang berjudul *Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Melakukan Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik Menurut Undang-Undang No. 15 Tahun 2006*, jurnal *Lex Crimen* Vol. Vi, No. 3, (Mei 2017), yang ditulis oleh Mieke Rayu Raba'. Pemaparan dalam jurnal tersebut membahas mengenai Badan Pemeriksa Keuangan yang berperan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik melalui pemeriksaan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Sangat berbeda dengan penelitian ini, yang memfokuskan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam tinjuan *siyāsah māliyah*.
3. Disertasi yang ditulis oleh Olivia Andri Yohannis dengan judul *Peranan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara untuk Menanggulangi Tindak Pidana Korupsi Kaitannya dengan Sistem Peradilan Pidana.* Pembahasan dalam disertasi ini memfokuskan mengenai penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat negara yang ditangani langsung oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang hasilnya adalah Badan Pemeriksa Keuangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dapat menanggulangi tindak korupsi. Berbeda dengan penelitian ini yaitu dalam pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang difokuskan dalam proses-proses pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.

4. Tesis yang ditulis oleh Latifa Umayyahani, yang berjudul *Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Melakukan Pemeriksaan Investigastif Terhadap Pengelolaan Penerimaan Zakat oleh Badan Amil, Zakat Nasional (BAZNAS)*. Fokus pembahasannya yaitu pemeriksaan ivestigastif dalam pengelolaan BAZNAS. Berbeda dengan penelitian ini yaitu yang memfokuskan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dalam *al musyrif al mali*.

Berdasarkan penulusuran paparan pada literatur tersebut dapat disebutkan bahwa belum ditemukan kajian serupa terkait dengan" *Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Siyāsah Māliyah"*. Kaitannya dengan ketatanegaraan Islam serta cara umat Islam dalam memeriksa pengelolaan keuangan negara yaitu dalam kajian *al musyrif al mali*. Oleh kerana itu, ada kaitannya dengan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan yaitu sama-sama memiliki tugas dalam pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.

I. Metode Penelitian

Metode penelitian tentang Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif *Siyāsah Māliyah*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menggunakan dua metode penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan metode penelitian sosial. Penelitian hukum normatif digunakan untuk menganalisis permasalahan tentang sistem pemeriksaan terhadap keuangan negara dalam Undang-Undang No.15 Tahun 2004 dan pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian, di samping penelitian hukum normatif yang digunakan, penulis juga menggunakan metode penelitian sosial yaitu metode penelitian empiris yang difokuskan dengan penelitian kualitatif. Metode penelitian sosial atau empiris digunakan untuk menganalisis permasalahan mengenai tinjauan *siyāsah māliyah* terhadap pemeriksaan keuangan negara. Adapun pemaparan tentang metode-metode penelitian tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Metode Penelitian Hukum Normatif

   Menurut Philipus M. Harjon yang menyatakan bahwa kajian hukum normatif terletak pada langkah-langkah sekuensial yang mudah ditelusuri ilmuan hukum lainnya.[33] Selain pendapat Philipus M. Harjon ada juga pendapat dari Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa penelitian hukum normatif adalah untuk menelaah sistematika Peraturan Perundang-

[33] Menurut Philipus M. Harjon, metode penelitian hukum terdiri dari beberapa tahapan yaitu: pertama, penelitian permasalahan hukum dengan tujuan untuk mendapatkan hukum objektif (norma hukum) atau hasilnya adalah penemuan hukum objektif. Kedua, penelitian hukum objektif dan permasalahan hukum bertujuan untuk mendapatkan hukum subjektif yang juga disebut dengan penerapan hukum. Oleh karena itu, dari kedua tahapan tersebut untuk menarik azas-azas hukum, lihat Hardijan Rusli, "Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?," jurnal *Law Review: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan,* Vol. 5, No. 3 (Maret, 2006), 41. Baca juga, HS. Salim, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 12-13.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undangan.[34] Penelitian hukum normatif merupakan jenis penelitian yang berfokus pada norma-norma hukum positif dengan memperhatikan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang tugas Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara.[35]

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa penelitian hukum normatif yaitu dapat dimulai dengan adanya masalah hukum yang dimulai dengan meneliti apakah masalah hukum tersebut adalah benar-benar masalah hukum yaitu masalah yang diatur dalam ketentuan undang-undang atau masalah yang menimbulkan akibat hukum atau hak dan kewajiban.

a. Sumber Bahan Hukum

1) Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan melalui bahan hukum primer dalam penelitian ini dipandu oleh beberapa sumber yaitu: Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Penbendahraaan

[34] Menurut Sudikno Mertokusumo yang berpendapat bahwa meskipun ada azas hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit, namun sebagai azas hukum yang abstrak jika dituangkan kedalam peraturan yang konkrit tidak akan bisa diterapkan kepada peristiwa konkrit. Pendekatan azas hukum bukanlah tujuan dari penelitian hukum normatif tetapi merupakan suatu pendekatan yang diperlukan dalam menentukan Peraturan Undang-Undang mana yang tepat untuk mencari hukum subjektif (hak dan kewajiban). Dapat dilihat contoh azas hukum *lex specialis derogat legi generali.* Pendekatan ini diguakan jika terjadi konflik antara Undang-Undang yang khusus dengan Undang-Undang umum. Oleh karena itu, yang khusus berlaku kemudian azas-azas lainnya merupakan acara pendekatan dalam mendapatkan hukum yang tepat., lihat Ibid., 42.

[35] Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum,* (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), 58. Penelitian hukum normatif berfungsi untuk memberikan argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan, kekaburan dan konflik norma. Penelitian normatif juga berperan untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukum sebagai ilmu normatif yang *sui generis*. Lihat juga, I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum,* (Jakarta: Kencana, 2016), 12.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Negara, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang BPK, Peraturan BPK No. 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum merupakan bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer yang diperoleh peneliti melalui hasil penelitian. Bahan hukum sekunder terkait dengan buku-buku yang membahas tentang hal-hal terkait dengan pembahasan penelitian ini.

b. Analisis Bahan Hukum

Beberapa bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis secara deduktif analitis yaitu membangun pola pikir dengan cara berpikir dari hal-hal yang bersifat umum dari pengetahuan, teori-teori, hukum-hukum, dalil-dalil yang kemudian membentuk proposisi-proposisi dalam silogisme tertentu. Silogisme merupakan suatu *argumen* yang terdiri dari tiga proposisi yaitu premis mayor dan premis minor, dan proposisi konklusi atau kesimpulan.[36] Silogisme berfungsi sebagai proses

[36] H. M. Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kuantitatif: Komunikasi, Ekonomi, Dan Kebijakan Publik Serta Ilmu-Ilmu Sosial Lainnya*, (Jakarta: Kencana, 2005), 13.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pembuktian benar-salahnya suatu pendapat atau hipotesis mengenai masalah tertentu.[37]

c. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang sasarannya adalah hukum atau kaidah (norma).[38] Pengertian kaidah meliputi asas hukum, peraturan hukum konkret dan sistem hukum. Pendekatan normatif adalah bagaimana untuk melihat permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam masyarakat, apakah ketentuan itu mendatangkan masalahah atau mafsalah sesuai dengan realita yang terjadi dalam kehidupan masyarakat.[39]

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mempermudahkan peneliti lebih lanjut tentang masalah yang ada agar mendapat jawaban sesuai dengan harapan.[40] Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yaitu sebagai berikut:

1) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approarch*)

Pendekatan Perundang-Undangan dilakukan dengan menelaah semua atau berbagai Undang-Undang yang regulasinya masih ada sangkut-pautnya dengan isu hukum yang sedang ditangani.[41]

---

[37] Penalaran deduktif merupakan proses penelaran yang berangkat dari suatu kalimat pernyataan umum untuk tiba pada suatu simpulan yang akan dapat menjawab suatu pertanyaan, lihat Sulistyowati Irianto Dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi Dan Refleksi,* (Jakarta: Obor, 2009), 99.

[38] Philipus M. Hadjon, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: UGM, 2005), 1.

[39] Fachmi Basyaib, *Teori Pembuatan Keputusan*, (Jakarta: Grafindo, 2005), 35.

[40] Cakrawala: Majalah Penelitian Sosial, Vol. 7., (*University* of *California*, 1975), 200.

[41] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), 133.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sistematika peraturan Perundang-Undangan bukan tujuan penelitian hukum normatif melainkan suatu pendekatan yang diperlukan karena sebuah hukum merupakan suatu sistem norma-norma yang terdiri dari beberapa lapisan norma hukum yang berjenjang, norma yang dibawah berlaku, berdasar, serta bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi. Kemudian, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada suatu norma yang tertinggi yaitu norma dasar.[42]

Adapun Undang-Undang yang ditelaah dalam penelitian ini adalah yang berkaitan dengan judul yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Penbendahraaan Negara, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan No. 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

[42] Pendekatan normatif sangat penting dalam menentukan sebuah Peraturan Perundang-Undang maka tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu, penelitian hukum normatif perlu dilakukan pendekatan sinkronisasi baik vertikal maupun horizontal. Hal ini, dikarenakan sebuah hukum merupakan *comprehensive* yaitu norma-norma hukum yang ada didalammnya merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan terkait satu sama lain. Undang-Undang yang lebih tinggi maupun kesamping yaitu Undang-Undang yang sederajat, lihat Ibid, 43.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan atau sebuah doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.[43] Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Pada pendekatan konseptual, peneliti harus menyiapkan konsep-konsep yang bersifat universal. Maka dari itu, dalam pendekatan konseptual peneliti mengoperasikannya untuk mengonsep beberapa pandangan-pandangan atau doktrin-doktrin para sarjana hukum mengenai judul atau masalah yang diangkat.[44]

2. Metode Penelitian Empiris

Metode Penelitian sosial atau empiris dikenal dengan penelitian yang mengarah dalam hukum sosiologis, bertujuan untuk memecahkan masalah dengan cara menelaah permasalahan apakah sudah sesuai antara teori dengan praktek. Penelitian empiris menggunakan jenis penelitian *library reseach* yaitu menelaah literatur berdasarkan bahan-bahan yang ada diperpustakaan. *Library research* merupakan salah satu penelitian kualitatif yang masih dalam bagian dari metode penelitian empiris.

Tujuan penelitian kualitatif adalah untuk mendeskripsikan fenomena yang ada dan disesuaikan dengan teori. Penerapan metode penelitian empiris digunakan untuk menganalisis permasalahan mengenai permeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara yang ditinjau dalam

[43]Cakrawala: Majalah Penelitian..., 135.
[44] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*..., 133.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

siyāsah māliyah. Tidak hanya menganalisis secara spesifik, namun juga untuk memecahkan masalah-masalah yang ada.

a. Sumber Bahan

Sumber bahan dalam penelitian ini menggunakan sumber bahan primer dan sekunder. *Pertama*, sumber bahan primer dalam penelitian ini yang berkaitan dengan permasalahan *siyāsah māliyah* adalah menggunakan al-Quran, dalil-dalil, hadist dan buku yang relevan. *Kedua*, penelitian ini menggunakan sumber bahan sekunder yang berupa buku-buku terkait dengan judul dan permasalahan yaitu mengenai *Siyāsah Māliyah*. Selain buku, juga digunakan jurnal-jurnal maupun artikel untuk mendukung dan menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini.

b. Teknik Pengumpulan Bahan

1) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara menalaah buku-buku yang relavan sebagai bahan dan sumber bahan penelitian. Menurut Creswell studi pustaka dalam penelitian mempunyai beberapa tujuan yaitu sebagai berikut:

a) Memberitahu pembaca hasil penelitian-penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian yang sedang dilaporkan.

b) Menghubungkan suatu penelitian dengan dialog yang lebih luas dan berkesinambungan tentang suatu topik dalam pustaka,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengisi kekurangan dan memperluas penelitian-penelitian sebelumnya.

c) Memberikan kerangka untuk menentukan signifikansi penelitian dan sebagai acuan untuk membandingkan hasil suatu penelitian dengan temuan-temuan lain.[45]

2) Dokumentasi

Pengumpulan bahan melalui dokumentasi dapat berupa catatan, buku-buku tentang *siyāsah māliyah*, buku-buku tentang *wilayah mazhalim, wilayatul hisbah*, dan *al musyrif al mali* dan buku-buku yang berkaitan erat dengan permasalahan.

c. Analisis Bahan

Setelah semua bahan terkumpul maka langkah selanjutnya adalah melakukan analisis dengan menggunakan metode deskriptif analitis yaitu secara sistematik peneliti mendeskripsikan tentang *siyāsah māliyah*. Kemudian, ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif yaitu menganalisa bahan dan memaparkannya dari yang umum kemudian ditarik kesimpulan menjadi khusus.

J. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan merupakan penjabaran tentang hal-hal yang berkaitan dengan judul yang diangkat yaitu *Peran Badan Pemeriksa Keuangan*

[45] Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan,* (Jakarta: Obor, 2008), 4-5.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Siyāsah Māliyah. Penyajian penelitian yang berbentuk tesis ini memiliki beberapa bab, yang bertujuan agar dalam pembahasannya lebih terarah dan sistematis, serta dapat digali dan dibahas secara menyeluruh. Adapun sistematika pembahasan dalam penelitian tesis ini yaitu sebagai berikut:

Bab 1 merupakan bab Pendahuluan yang berisi latar belakang, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritis, kajian pustaka, metode penelitian, sistematika pembahasan.

Bab 11 menguraikan tinjaun umum mengenai pemeriksaan BPK dan pemeriksaan dalam *siyāsah māliyah* yang terdiri dari beberapa sub-sub bab yaitu konsep pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan meliputi konsep keuangan negara, pengelolaan keuangan negara, dan konsep pemeriksaan. Kemudian, sub bab berikutnya adalah pemeriksaan dalam *siyāsah māliyah* yang meliputi konsep *siyāsah māliyah*, yang meliputi konsep pengawasan keuangan dalam *al musyrif al mali*, konsep keuangan dalam *wilayatul hisbah*, dan konsep pengawasan dalam *wilayah mazhalim*.

Bab 111 menguraikan mengenai sistem pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pengelolaan keuangan negara dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 dan pasal 23E UUD 1945 yang meliputi proses pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, pemeriksaan investigasi, kendala-kendala Badan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemeriksa Keuangan dalam pemeriksaan, dan dampak pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam pengelolaan keuangan negara.

Bab IV menganalisis tinjauan *siyāsah māliyah* dalam pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang meliputi, pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam tinjauan *al musyrif al mali*, dasar hukum dalam pengawasan keuangan Islam dan relevansi antara Badan Pemeriksa Keuangan dengan pengawas keuangan Islam.

Bab V merupakan penutup dari penelitian ini. Peneliti akan membuat suatu kesimpulan yang diambil dari analisis dari bab sebelumnya dan menjadi jawaban atas pokok-pokok permasalahan yang telah dirumuskan, selain itu juga dicantumkan saran-saran dalam penelitian ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

TINJAUAN UMUM TERHADAP PEMERIKSAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN *SIYĀSAH MĀLIYAH*

Kajian dalam pembahasan bab ini memfokuskan pada bahasan mengenai pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang meliputi konsep keuangan negara, konsep pengelolaan keuangan negara, konsep pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan difokuskan juga mengenai *siyāsah māliyah* yang menjadi pembahasan dalam bab ini untuk penjelasan bab selanjutnya. Fokus pembahasan dalam *siyāsah māliyah* adalah mengenai pengawas keuangan dalam Islam (*al musyrif al mali)* terhadap pengelolaan keuangan negara.

A. Pemeriksaan BPK Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara

1. Konsep Keuangan Negara

Definisi keuangan berasal dari bahasa Inggris yaitu *monetary* atau moneter, dan *finance* yang artinya "pembiayaan". Kemudian, istilah keuangan negara dikaitkan dengan *public finance. Finance* merupakan kegiatan yang berkaitan erat dengan uang. Uang merupakan alat tukar ekonomis, yang jika diartikan secara fisik merupakan uang kertas dan uang logam.[1] Namun, jika dikaitkan dengan subjek pemilik dan pengaturnya,

[1] Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 808. Uang negara disebut dengan keuangan negara sesuai dengan pernyataan dalam Undang-Undang tentang keuangan negara tahun 2003 pasal 2 yang menegaskan bahwa keuangan negara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

maka uang tersebut merupakan uang negara atau uang publik, dan ada pula yang bukan uang negara.[2]

Menurut Muchsan sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa keuangan negara termasuk dalam anggaran negara. Anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara. Keuangan negara menyangkut segala hak dan kewajiban yang berkaitan dengan negara yaitu secara ekonomis memiliki nilai uang.[3] Keuangan negara juga dikenal sebagai sistem yang berkaitan dengan pengeluaran dan penerimaan negara.[4] Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, pasal 1 disebutkan:

> "bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa

---

meliputi segala kekayaan milik negara, lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalme Indonesia,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 161-162.

[2] Uang negara pada dasarnya terbatas pada konteks anggaran pendapatan dan belanja negara/APBN, namun seiring waktu berubah menjadi luas sehingga mencakup uang milik negara yang terdapat dalam atau dikuasi oleh subyek hukum badan perdata maupun perorangan yang menggunakan milik negara maka hal tersebut disebut dengan uang negara, lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), 165.

[3] Pengertian keuangan negara menurut Muchsan sebagaimana yang dikutip oleh Jimly Asshidiqie, menyatakan pengertian yang ada dalam rumusan ketentuan Pasal 1 butir 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, lihat Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum...,* 810. Ditinjau dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan objek keuangan negara mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Keuangan negara juga mencakup penerimaan dan pengeluaran negara serta penerimaan dan pengeluaran daerah, lihat Materna Ayu Novita Sekar Arum, "Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara oleh Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pemeriksaan BPK Perwakilan DIY Terhadap Pemerintah Kabupaten Sleman), (Tesis-Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015), 4.

[4] Sukanto Reksohadiprodja, "Keuangan Negara (Ekonomi Publik: Teori dan Praktek," Jurnal *Jkap*, Vol. 1, No. 1, (Mei, 1996), 74. Lihat juga, Harry Azhar Azis, "Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Mewujudkan *Good Governance* di Pemerintahan Daerah" (Makalah--Universitas Brawijaya, Malang 2015), 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

> uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut."[5]

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar tahun 1945 pengertian keuangan negara hanya yang berkaitan dengan APBN saja. Sebagaimana yang telah disebutkan oleh Harun Al Rasid yaitu istilah keuangan negara yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945, pasal 23 ayat (5) yang diartikan secara restriktif yaitu mengenai pelaksanaan APBN.[6] Menurut Harun Al Rasid, menyatakan bahwa:

> "tidak menutup kemungkinan adanya suatu peraturan-peraturan perundang-undangan yang menugaskan kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa badan hukum yang lain dari negara."[7]

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa keuangan negara meliputi penerimaan dan belanja negara yang terdiri dari uang dan barang yang dikelola oleh negara untuk kepentingan penyelenggaraan negara. Hal tersebut, tidak hanya bersangkutan dengan APBN saja namun juga dalam APBD yang secara menyeluruh mengenai harta kekayaan negara termasuk ke dalam keuangan negara.

---

[5] Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Pasal 1. Lihat juga, Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara: dalam Perspektif Fikih Siyasah, (*Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 220. Menurut C. S. T. Kansil, mengenai keuangan negara merupakan kekayaan yang dikelola oleh pemerintah meliputi uang dan barang yang dimiliki, kertas berharga yang bernilai uang yang dimiliki, hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, dana-dana pihak ketiga yang terkumpul atas dasar potensi yang dimiliki atau yang dijamin baik oleh Pemerintahn Pusat, Pemerintah Daerah, Badan-Badan Usaha, Yayasan maupun institusi lainnya, Lihat C.S.T Kansil, *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara,* (Jakarta Pradnya Paramita, 2008), 6.

[6] Bab VIII tentang Hal Keuangan Pasal 23 Ayat (5) yaitu untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Lihat UUD 1945 Amendemen.

[7] Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 850.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Adapun ruang lingkup dalam keuangan negara yaitu sebagai berikut:

1) Hak negara untuk melakukan pemungutan pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman.
2) Adanya kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara serta untuk membayar tagihan pihak ketiga.
3) Penerimaan negara
4) Pengeluaran negara
5) Penerimaan daerah
6) Pengeluaran daerah
7) Suatu kekayaan negara maupun kekayaan daerah yang dikelola sendiri oleh pihak lain berupa jenis uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang (kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara maupun daerah).
8) Keterlibatan kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan atau kepentingan umum, serta kekayaan yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang telah diberikan oleh pemerintah.[8]

[8] Keuangan negara harus dikelola dengan tertib, tata pada pada Peraturan Perundang-Undangan, efiesien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kesesuian. Kemudian, prinsip dasar ini menegaskan bahwa pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara saksama dan bertanggungjawab. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan negara tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia tahun 1945, pada BAB VIII mengenai keuangan dalam bentuk anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Rancangan Undang-Undang dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPRD. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, maka pemerintahan menjalankan aggaran pendapatan dan belanja negara tahun yang lalu. Ketentuan ini bermaksud bahwa pokok dari keuangan negara adalah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan atau suatu kerja-kerja oleh pejabat pengelola keuangan negara yang harus disesuaikan dengan kedudukan dan kewenangannya.[9] Adapun pengelolaan keuangan negara tersebut adalah meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban terhadap keuangan negara.[10] Pengelolaan keuangan Negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan yang ditetapkan dalam UUD 1945.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 mengenai pengelolaan dana negara memberikan semangat baru yaitu adanya pengawasan yang semakin meningkat dimana diamanatkan bahwa laporan kepada Badan Pemeriksa

---

anggaran dan belanja negara yang dalam mekanisme pengaturannya dilakukan oleh Presiden dan DPR. Lihat Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara...,* 221-222.

[9] Pengelolaan keuangan negara merupakan suatu kegiatan yang akan mempengaruhi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia. Kewajiban seluruh instansi baik di pemerintah pusat dan daerah untuk menyusun laporan keuangan sebagai wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Saat ini terjadi perubahan lingkungan eksternal yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara, perubahan tersebut antara lain meningkatnya kesadaran masyarakat untuk memiliki pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan transparan dalam mengelola keuangan negara, lihat Yenni Nuraeni, dkk," Model Pengelolaan Keuangan Instansi dalam Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Negara," Jurnal *Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 11, No. 1 (Juni 2012), 53-54.

[10] Ikhwan Fahrojih*, Pengawasan Keuangan Negara: Pemeriksaan Keuangan Negara Melalui Auditor Internal dan Eksternal Serta DPR,* (Malang: Intrans Publishing, 2016), Vii. Pengelolaan keuangan dibuktikan dengan lahirnya tiga paket Undang-Undang di bidang keuangan negara yaitu: UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Ketiga paket Undang-Undang ini mengatur pengelolaan keuangan negara secara lebih demokratis dan mengatur adanya sanksi bagi para pengelola keuangan negara, lihat Desiana Anugrah Budiawan dan Budi S. Purnomo," Pengaruh Sistem Pengendalian Internal dan Kekuatan Koersif Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota Di Wilayah I Bogor Provinsi Jawa Barat)", Jurnal *Riset Akuntansi dan Keuangan,* Vol. 2, No. 1 (2014), 277.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Keuangan (BPK) harus diajukan selambat-lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir.[11]

Keuangan negara tidak terlepas dari pengelolaan keuangan negara yang bertujuan agar keuangan negara dapat dikelola dengan baik dan untuk menjamin eksistensi negara dalam rangka menciptakan kesejahteraan, menjamin hak-hak masyarakat serta membiayai pelayanan kepada seluruh masyarakat. Tujuan tersebut dapat diraih apabila keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada Peraturan Perundang-Undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan akuntabel.[12]

Sebelum berlakunya Undang-Undang tentang Keuangan Negara telah ada beberapa asas-asas pengelolaan keuangan negara yaitu sebagai berikut:

---

[11] Menurut Undang-Undang No.17 Tahun 2003 Mengenai Pengelolaan Keuangan Negara, ada beberapa pengelolaan dalam keuangan negara yaitu pertama, pengelolaan moneter merupakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah supaya ada keseimbangan yang dinamis antara jumlah uang yang keluar dengan barang yang tersedia dalam masyarakat. Sedangkan kedua, yaitu kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) pemerintah. pengelolaan fiskal yang meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan, lihat Ibid., 17.

[12] Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara...*, 1.
Pengelolaan Keuangan Negara sangat berperan penting dalam mewujudkan tujuan negara. Maka, menurut *the founding fathers* merasa perlu membentuk suatu lembaga negara khusus yang bersifat indenpenden, objektif, dan bebas dari pengaruh pemerintah untuk memeriksa cara pemerintah mengelola dan mempertanggungjawabkan anggaran negara yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kemudian lembaga yang dimaksud adalah BPK yang berkewajiban menyerahkan hasil pemeriksaannya kepada DPR, pemerintah dan aparat penegak hukum. Transparansi dan akuntabilitas keuangan negara harus diwujudkan dalam lima tahapan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yaitu :

a. perencanaan dan penganggaran, meliputi proses konsultatif dan publikasi perencanaan anggaran dengan lembaga perwakilan.
b. Pelaksanaan Anggaran.
c. Akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban anggaran.
d. Pengawasan internal.
e. Pemeriksaan oleh auditor eksternal yang independen.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1) Asas kesatuan yang menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara dapat disajikan dalam satu dokumen anggaran.
2) Asas universalitas yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan dapat ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
3) Asas tahunan yang membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.
4) Asas spesialitas yang mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas kegunaannya.[13]

Setelah berlakunya Undang-Undang Keuangan Negara ada asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara yaitu sebagai berikut:

1) Asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
2) Asas profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara.

[13] Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktek,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 17.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3) Asas proporsionalitas merupakan asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
4) Asas keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dan tetap memperhatikan perlindungan hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5) Asas pemeriksaan keuangan negara yaitu asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun.[14]

3. Konsep Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan

Pemeriksaan (*auditing*) berfungsi untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas serta bermanfaat untuk mengetahui kondisi yang sesungguhnya dari suatu entitas sebagai dasar untuk melakukan antisipasi masa mendatang, sebagai dasar pengambilan keputusan serta mengurangi resiko kesalahan dalam pengambilan kebijakan. Pemeriksaan sangat penting adanya untuk mendeteksi kemungkinan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan.[15]

[14] Asas-asas pengelolaan keuangan negara bukan merupakan kaidah hukum atau norma hukum yang akan mengakibatkan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, terkecuali hanya mempunyai kekuatan moral yang boleh dijadikan pedoman dalam pengelolaan keuangan negara. Maka, pengelolaan keuangan negara tidak boleh terlepas dari asas-asas pengelolaan keuangan negara agar dapat menghasilkan kerja yang baik dan tidak menimbulkan kerugian negara, lihat Ibid., 18.

[15] Sejauh ini komunikasi dengan lembaga pengawasan internal membantu BPK dalam pelaksanaan pemeriksaan kinerja, terutama dalam hal data awal pemeriksaan dan pemantauan pelaksanaan tindak

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut Abu Daud Busron, menyatakan pada pokoknya pemeriksaan berfungsi untuk menilai: apakah pengurusan keuangan diselenggarakan berdasarkan hukum yang sudah berlaku, apakah penggunaan keuangan dilakukan secara tertib, dan apakah penggunaan keuangan sesuai dengan tujuan (ketepatan penggunaan dana).[16]

Pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara ini bertujuan untuk penegakan hukum atas penyimpangan terhadap keuangan negara. Walaupun kenyataannya banyak penyimpangan terhadap keuangan negara yang mengakibatkan kerugian negara. Faktor penyebabnya disebabkan karena penyalahgunaan keuangan negara baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Keadaan ini tidak terlepas dari dampak adanya nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Kurangnya keterbukaan baik dari pejabat

---

lanjut atas rekomendasi yang diberikan oleh BPK. Namun demikian, keberadaan lembaga pengawasan internal yang berlapis-lapis (selain BPKP juga terdapat inspektorat kementerian/lembaga, PEMDA yang sering tumpang-tindih fungsi) membuat komunikasi BPK dengan lembaga lain kurang efisien dan seringkali menyebabkan terjadinya tumpang tindih pelaksanaan pemeriksaan, lihat Nico Andrianto,"Pengembangan Kapasitas Pemeriksaan Kinerja di BPK dan ANAO, Sebuah Kajian Perbandingan", Jurnal *Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, Vol. 1, No. 1 (Juli 2015), 59.

[16] Ada beberapa Fungsi BPK ri sebagai berikut:

a. Fungsi *operatif* merupakan fungsi pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan negara.
b. Fungsi *yudikatif* yaitu kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sehingga merugikan keuangan negara.
c. Fungsi *rekomendatif* yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.

lihat Agus Joko Pramono," Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Transformasi Kapabilitas Organisasi dan Peran Badan Pemeriksa Keuangan RI", Jurnal *Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, Vol. 2, No. 2 (Desember, 2016), 189.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengelolaan keuangan negara, maupun keterbukaan dalam penggunaan keuangan negara.[17]

Pemeriksaan yang dilakukan mencakup seluruh keuangan negara sesuai dengan pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 serta meliputi pemeriksaan atas pelaksanaan APBN, APBD, pelaksanaan anggaran tahunan BUMN, BUMD, serta kegiatan yayasan yang didirikan pemerintah.[18] Muhamad Djafar Saidi menyebutkan bahwa ruang lingkup pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan meliputi pemeriksaan yang bersifat preventif dan pemeriksaan yang bersifat represif.

Kedua bentuk pemeriksaan ini bertujuan untuk mengamankan keuangan negara yang berada pada Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, Lembaga Negara lainnya, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan Layanan Umum, Badan atau Lembaga lain yang menyelenggarakan pengelolaan dan tanggung jawab

---

[17] Mieke Rayu Raba',” Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Melakukan Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik Menurut UU No. 15 Tahun 2006,” jurnal *Lex Crimen,* Vol. 6, No. 3 (Mei, 2017), 152-153.

[18] Ruang lingkup pemeriksaan badan pemeriksa keuangan meliputi pengelolaan dan tanggungjawab atas:

a. Seluruh penerimaan dan pengeluaran, baik yang menyangkut pemeritah pusat, daerah, dan badan usaha milik negara/daerah maupun instansi yang menggunakan modal atau fasilitas negara atau masyarakat.
b. Seluruh kekayaan yang berupa harta berbentuk uang, barang, piutang serta hak-hak negara.
c. Kebijakan-kebijakan anggaran, fiskal, moneter beserta akibatnya dibidang ekonomi.
d. Keuanagan lainnya diurus oleh pemerintah pusat/daerah dan badan-badan yang menjalankan kepentingan negara atas uang yang dimiliki negara maupun uang yang dimiliki masyarakat.

lihat, Ninuk Wijiningsih dan Wiratno,”Peran dan Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan RI dalam Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara” (Penelitian--Universitas Trisakti, Jakarta, 2004), 22-23.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keuangan negara.[19] Sedangkan, pemeriksaan yang bersifat preventif diperuntukkan bagi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan ini bertujuan untuk memberi bimbingan atau pengarahan untuk mencegah agar tidak terjadi pelanggaran hukum keuangan negara yang bermuara pada timbulnya kerugian keuangan negara.

Sedangkan pemeriksaan yang bersifat represif adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan setelah memperoleh informasi atau dugaan adanya kerugian keuangan Negara. Pemeriksaan yang dilakukan bertujuan bagaimana menanggulangi kerugian keuangan Negara yang terjadi atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara.[20]

Terdapat tiga jenis pemeriksaan BPK-RI sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, pasal 4, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. *Pertama*, Pemeriksaan Keuangan

---

[19] BPK sebagai auditor eksternal, kewenangannya hanya terbatas pada pemberian opini pemeriksaan, saran maupun rekomendasi perbaikan. BPK setelah menyerahkan hasil laporan kepada DPR, wajib mengumumkan secara luas hasil pemeriksaan dan melaporkan dugaan penyimpangan temuannya kepada penegak hukum untuk disidik lebih lanjut. BPK sekaligus berwenang untuk memantau perbaikan sistem keuangan negara berdasarkan saran dan rekomendasi pemeriksaannya, lihat Gilang Prama Jasa dan Ratna Herawati," Dinamika Relasi Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Audit Keuangan Negara," jurnal *Law Reform,* Vol. 13, No. 2 (2017), 191.

[20] Kedua pemeriksaan tersebut sesuai dengan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan No. 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan yang meliputi pemeriksaan keuangan negara, pemeriksaan kinerja,dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan tersebut dapat dilakukan secara bersamaan atau dilakukan secara terpisah berdasarkan tujuan pemeriksaan. Selain itu, setiap pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan wajib memenuhi standar pemeriksaan agar tidak menyimpang dari tujuan pemeriksaan. Standar pemeriksaan merupakan patokan untuk melakukan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang meliputi standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh badan pemeriksa keuangan, lihat Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*..., 106-107.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(*Financial Audit*) yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar.

Selain itu yang selanjutnya adalah Pemeriksaan Kinerja (*Performance Audit*) yaitu merupakan pemeriksaan secara obyektif dan sistemik terhadap berbagai macam bukti untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas atau program kegiatan yang diperiksa. Sedangkan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.[21]

Setelah adanya tujuan pemeriksaan harus ada proses yang dilakukan dalam pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yaitu, Perencanaan pemeriksaan, Penyelenggaraan pemeriksaan, Pelaksanaan, Pelaporan hasil pemeriksaan, dan Penyampaian laporan hasil pemeriksaan. Agar dalam pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan peraturan badan pemeriksa keuangan No. 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

[21] Pada dasarnya tujuan dari pemeriksaan adalah menilai hasil dan efektivitas suatu program untuk mengukur sejauh mana suatu program mencapai tujuannya yaitu tujuan pemeriksaan yang menilai ekonomi dan efisiensi berkaitan dengan apakah suatu entitas teah mengunakan sumber dayanya dengan cara yang paling produktif dalam mencapai tujuan program. Selanjutnya, tujuan pemeriksaan dapat saling berkaitan satu sama lain dan dapat dilaksanakan secara bersamaan dalam suatu pemeriksaan kinerja. Menurut Muhammad Djafar Saidi, dalam mempertahankan dan memperluas kepercayaan publik, sebagai Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan haruslah bersikap profesional, objektif, dan tidak berpihak. Pemeriksa harus bersikap jujur dan terbuka kepada entitas yang diperiksa dan para pengguna laporan hasil pemeriksaan dalam melaksanakan pemeriksaannya dengan tetap mempertahankan batasan kerhasiaan yang dimuat dalam kaidah hukum keuangan negara, lihat Ibid., 109-110.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Peraturan tersebut tidak hanya memuat tentang kaidah hukum mengenai standar pemeriksaan keuangan neagra namun juga memuat tentang lampiran yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Oleh karena itu, sebuah pemeriksaan keuangan negara dapat dipertanggungjawabkan dengan baik berdasarkan hukum keuangan negara.[22]

B. Pemeriksaan Keuangan Negara dalam *Siyāsah Māliyah*

1. Konsep Pengawasan Keuangan dalam *al Musyrif al Mali*

Al musyrif al mali merupakan sebuah lembaga yang mengurusi keuangan dalam pengawasan. Hal tersebut dapat dilihat pada masa dinasti Mu'awiyah, yang mana Mu'awiyah mengangkat seorang Kristen menjadi pengawas keuangan. Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa pengawas keuangan sudah ada sejak kejayaan peradaban Islam.

Pengawas keuangan yang diangkat oleh Mu'awiyah merupakan keturunan Manshur ibn Sarjun (bahasa Yunani, Segius), yang menyerah di

---

[22] Adapun lampiran yang terdapat dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan No. 1 Tahun 2007 Tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara sebagai berikut:

a. Lampiran I, Pendahuluan Standar Pemeriksaan
b. Lampiran II, Pernyataan Standar Pemeriksaan 01 Standar Umum
c. Lampiran II, Pernyataan Standar Pemeriksaan 02 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Keuangan
d. Lampiran IV, Pernyataan Standar Pemeriksaan 03 Standar Pelaporan Pemeriksaan Keuangan
e. Lampiran V, Pernyataan Standar Pemeriksaan 04 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Kinerja
f. Lampiran VI, Pernyataan Standar Pemeriksaan 05 Standar Pelaporan Pemeriksaan Kinerja
g. Lampiran VII, Pernyataan Standar Pemeriksaan 06 Standar Pelaksanaan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu
h. Lampiran VIII, Pernyataan Standar Pemeriksaan 07 Standar Pelaporan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu.

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan No.1 Tahun 2007 Tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara pada hakikatnya bertujuan untuk menghasilkan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang mampu dipertanggungjawabkan, lihat ibid., 104. Dan baca juga Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan No. 1 Tahun 2007 Tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Damaskus pada masa penaklukan Arab. Manshur berasal dari keluarga Kristen terhormat yang beberapa anggota keluarganya menduduki posisi penting sebagai pengawas keuangan negara pada masa akhir Bizantium. Kemudian, selain itu Mu'awiyah mengangkat ibn Utsal menjadi pengawas keuangan di Provinsi Himsh.[23]

2. Konsep Pengawasan dalam *Wilayatul Hisbah*

Secara etimologis *wilayatul hisbah* berasal dari dua kata, "*al-Wilayah* dan *al-hisbah*. Kata *Al-Wilayah* adalah bentuk masdar dari yang makna dasarnya menguasai, mengurus, memerintah, dan menolong. Kata *al-Hisbah* (kasrah *ha*) menurut bahasa berasal dari kata dengan berbagai bentuk masdar. Sedangkan, secara terminologis pengertian *hisbah* dirumus-kan oleh sarjana klasik dan sarjana kontemporer. Sarjana Islam pertama yang merumuskan pengertian *hisbah* adalah Abu Hasan al-Mawardi, dan disempurnakan oleh ulama-ulama sesudahnya seperti al-Syaizari, Ibn al-Ukhwah, al-Ghazali, Ibn Khaldun, dan Ibn Taymiyyah. Menurut al-Mawardi, *hisbah* ialah menyuruh kepada kebaikan jika terbukti kebaikan ditinggalkan (tidak dikerjakan), dan melarang dari kemungkaran jika terbukti kemungkaran dikerjakan.[24]

Lembaga *wilayatul hisbah* dalam Islam dibentuk berdasarkan perintah *amar ma'ruf nahi munkar* yang terdapat dalam ayat al-Qur'an

[23] Philip K. Hitti, *History Of The Arabs*, Terj. R. Cecep Lukman Yasin dan Dedi Slamet Riyadi, (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2002), 243.

[24] Marah Halim, "Eksisensi *Wilayatul Hisbah* dalam Sistem Pemerintahan Islam," Jurnal Ilmiah Islami Futura, Vol. 10, No. 2, (Februari 2011), 66-67.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

maupun Hadis Rasulullah saw. Oleh karena itu, lembaga *wilayatul hisbah* dalam Islam lebih bersifat keagamaan dari pada bersifat tradisi semata. Salah satu ayat yang menjadi landasan pelaksanaan *wilayatul hisbah* adalah surat Ali Imran yaitu:

وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۚ وَأُو۟لَـٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

Artinya: "Dan hendaklah ada diantara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar; merekalah orang-orang yang beruntung".[25]

Berdasarkan ayat tersebut 'Abd al-Karim Zaydan menyatakan bahwa seluruh ayat al-Qur'an dan Hadis Rasulullah saw. yang berisi perintah tentang *amar ma'ruf nahi munkar* merupakan dasar hukum pelaksanaan hisbah dalam Islam. Berdasarkan fakta sejarah bahwa Rasulullah menunjuk Sa'id bin Sa'id al-'As sebagai muhtasib pasar Mekkah, setelah fath al-Makkah tahun 630 M, sedangkan pasukan Byzantium dikalahkan pasukan Islam dalam pertempuran di Yarmuk pada bulan Agustus 634 M di bawah kepemimpinan Khalid bin Walid pada masa akhir jabatan Khalifah Abu Bakar dan awal Khalifah 'Umar bin al-Khattab, dan dalam pertempuran di Malazgird oleh pasukan Seljuk pada tahun 1071 M. Oleh karena itu, lembaga hisbah dibentuk pada awal Islam ketika belum ada kontak apapun dengan Byzantium. Jadi, bagaimana

[25] Al-quran, 3: 104.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mungkin Islam akan meniru lembaga Agronomos Byzantium jika tidak ada kontak sama sekali dengan daerah tersebut.

Tugas hisbah, walaupun terlembaga secara resmi pada periode kemudian, namun pelaksanaannya telah dimulai dari masa yang paling awal yaitu masa Rasulullah saw, sesuai dengan tugasnya yaitu mengajak orang untuk melakukan kebaikan dan menjauhkan diri dari kemungkaran. Asal-usul lembaga h{isbah itu berawal ketika Rasulullah saw selalu melakukan pengawasan dan investigasi terhadap aktifitas yang dilakukan oleh para gubernur dan pejabat-pejabat lainnya. Jika beliau mendapati salah seorang di antara mereka melakukan ketidakadilan maka beliau tidak segan-segan mengganti pejabat itu dengan yang lain.[26]

Inspeksi pengawasan yang dilakukan Rasulullah saw ini tidak lain adalah upaya mencegah seseorang dari melakukan suatu tindakan yang bisa merugikan orang lain atau perbuatan yang tidak disukai Allah. Untuk membantu melakukan pengawasan pasar, beliau menunjuk Sa'id bin Sa'id bin al-'As sebagai muhtasib pertama di pasar Mekkah dan 'Umar bin al-Khattab sebagai muhtasib di pasar Madinah. Insiden ini secara jelas membuktikan bahwa lembaga hisbah itu telah ada pada masa Rasulullah, tetapi belum dibentuk secara resmi. Hal ini dapat dijadikan preseden bagi

[26] Menurut Ibn Thaymiyyah, Rasulullah saw melakukan inspeksi ke pasar-pasar untuk mengecek harga dan mekanisme pasar. Abu Hurairah meriwayatkan bahwa Rasulullah saw sangat peduli dengan bahan makanan pokok. Jika harga padi-padian murah maka beliau pergi ke pasar untuk membuktikan apakah padi yang dijual itu basah atau kering dengan memasukkan tangan ke dalam onggokan padi tersebut. Beliau bertanya kepada penjual mengapa tidak meletakkan padi yang basah di atas sehingga orang mudah melihatnya. Lalu beliau bersabda bahwa orang yang menipu bukan golongan umatnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Khulafa' al Rasyidin untuk melanjutkan keberadaan lembaga ini pada masa pemerintahan mereka.

Pengawasan yang dilakukan oleh Rasulullah saw itu merupakan bagian penting dalam pelaksanaan *amar ma'ruf nahi munkar* agar dalam hubungan antar sesama manusia tidak ada yang dirugikan. Sehingga tercipta masyarakat yang damai dan tenteram dalam kehidupan beragama, berbangsa dan bernegara dengan semangat persaudaraan antar sesama manusia. Pada masa al-Khulafa' al-Rashidun, lembaga hisbah terus berjalan sesuai dengan perkembangan masyarakat Islam yang terus menyebar ke berbagai kota besar seiring dengan perluasan wilayah kekuasaan daulah islamiyyah dari satu khalifah ke khalifah lainnya.[27]

Pada masa Abu Bakar (632-634 M), beliau sendiri yang menjadi muhtasib, seperti yang ditunjukkannya dengan tindakan memerangi orang-orang murtad, orang yang menafikan kewajiban membayar zakat dan orang yang mengaku menjadi nabi. Kemudian pada masa 'Umar bin al-Khattab (634-644 M), hisbah mendapat perhatian yang lebih serius. 'Umar sering mengadakan inspeksi ke pusat-pusat perdagangan dan memantau perkembangannya. Bahkan 'Umar terkenal sebagai khalifah yang rajin keluar pada malam hari untuk melihat keadaan rakyatnya. Salah satu kebijakan yang dilakukan 'Umar adalah mengangkat muhtasib tidak hanya dari kaum laki-laki, seperti Sa'id bin Yazid dan 'Abd Allah bin 'Utbah bin

[27] Akhmad Mujahidin, "Eksistensi Lembaga Hisbah dalam Sejarah: Analisis Terhadap Peran Muhtasib dalam Perdagangan," Jurnal *Ilmiah Keislaman*, Vol. 4, No. 2, (Juli-Desember 2005), 120-122.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mas'ud untuk pasar Madinah, tetapi juga dari kaum wanita, seperti Sayyidah al-Shifa' dan Samra' binti Nuhayk al-Asadiyyah di kota Madinah.[28]

Pada masa 'Umar, wewenang hisbah meliputi larangan terhadap unta yang kelebihan muatan di punggungnya, mengawasi penerapan akhlak yang mulia, mengawasi pelaksanaan hukum-hukum syari'ah, mengawasi peraturan yang berlaku di pasar-pasar, merubah perilaku masyarakat tanpa menimbulkan kekecewaan sehingga tidak menimbulkan tertundanya pelaksanaan hukum, memeriksa timbangan dan takaran untuk mencegah terjadinya kecurangan dan penipuan, memberi hukuman kepada para pelanggar syari'ah atau pelaku dosa, melarang penyerobotan terhadap hak-hak tetangga dan melarang bangunan orang non-muslim (ahl al-dhimmah) yang lebih tinggi dibandingkan bangunan kaum muslimin.

Pada masa Khalifah 'Uthman bin 'Affan (644-656 M), muhtasib yang diangkatnya adalah al-Haris bin al-Hakam.[29] Sedangkan pada masa Khalifah 'Ali bin Abi Thalib (656-661 M), beliau sendiri yang menjadi muhtasib dan mengadakan inspeksi ke pasar-pasar. Kemudian beliau juga mengangkat Samrah ibn Jamrah menjadi muhtasib di Kota Ahwaz. Tugas ini dilaksanakan sampai pada masa awal kekuasaan Daulah Bani Umayyah.

[28] Ibid.
[29] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berdasarka tersebut dapat dipahami bahwa para al-Khulafa' al-Rasyidun telah menjadikan hisbah sebagai bagian penting dalam sistem pemerintahannya, sekaligus menjadikan dirinya sebagai muhtasibsecara langsung selain petugas yang ditunjuknya. Dengan adanya perintah al-Qur'an dan praktek yang dijalankan oleh Rasulullah itu, maka jelaslah bahwa sebuah negara terikat kewajiban untuk menjalankan dan mempraktekkan institusi hisbah ini, karena efektifitas kerja lembaga hisbah ini hanya bisa dicapai bila ada dukungan kekuatan politik. Hal ini bisa dilihat dari fakta sejarah, baik pada masa Rasulullah saw maupun pada masa khalifah sesudah beliau. Penentuan dan pengangkatan orang yang melakukan tugas hisbah dilakukan oleh negara.[30]

3. Konsep Pengawasan dalam *Wilayah Mazhalim*

Wilayah mazhalim terdiri dari dua suku kata yaitu *wilayah* dan *mazhalim*. Kata *wilayah* berarti "tempat menghukum" yang merupakan bentuk *ismun makanun* yaitu kata yang menunjukkan keterangan tempat, dari asal kata *hakman* yang memiliki arti hukum/hukuman. Sedangkan kata *Madzalim* memiliki arti yaitu orang-orang yang didzalimi yang merupakan *ismun maf'ulun* dalam bentuk *shigat muntahal jumuk,* kata yang menunjukkan objek dalam bentuk jamak, dari asal kata *dzulma*n yang artinya kedzaliman.[31]

---

[30] Ibid.

[31] Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia,* (Jakarta: Kencana, 2008), 168.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berdasarkan pengertian dari kata per-kata dapat disimpulkan bahwa *wilayah* mempunyai berarti pengadilan. Sedangkan kata *Madzalim* yang merupakan bentuk jamak dari madzlimah yang berarti kejahatan, kesalahan, ketidaksamaan, dan kekejaman yaitu tempat untuk mengadili orang-orang yang melakukan kejahatan.

Wilayah Mazhalim adalah suatu komponen peradilan yang berdiri sendiri dan merupakan lembaga peradilan untuk mengurusi penyelesaian perkara perselisihan yang terjadi antara rakyat dan negara. Selain itu, juga menangani kasus-kasus penganiayaan yang dilakukan oleh pejabat tinggi, bangsawan, hartawan, atau keluarga sultan terhadap rakyat biasa. Secara operasional, hakim lembaga ini bertugas menyelesaikan perkara yang tidak dapat diputuskan oleh *qadha* dan *hisbah*.

Lembaga *Wilayah Mazhalim* punya kewenangan untuk menerima upaya banding atau peninjauan kembali terhadap putusan yang dibuat oleh hakim *qadha* dan *hisbah*.[32] Mahkamah Madzalim adalah suatu kekuasaan dalam bidang pengadilan, yang lebih tinggi dari kekuasaan hakim dan kekuasaan *muhtasib*. Lembaga *Wilayah Mazhalim* memeriksa perkara-perkara yang tidak masuk kedalam wewenang hakim biasa. *Wilayah Mazhalim* memeriksa perkara-perkara penganiayaan yang dilakukan oleh penguasa-penguasa dan hakim-hakim maupun anak-anak dari orang-orang yang berkuasa.

[32] Imam Al-Mawardi, *Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*. Terj. Fadli Bahri, Cet. II, (Jakarta: Darul Falah, 2006), 132.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sebagian dari perkara-perkara yang diperiksa dalam *Wilayah Mazhalim* adalah perkara-perkara yang diajukan oleh seseorang yang teraniaya dan sebagainya pula tidak memerlukan pengaduan dari yang bersangkutan, tetapi memang jadi wewenang lembaga untuk memeriksa.[33]

[33] Nur Mufid dan Nur Fuad, *Mencermati Konsep Kelembagaan Politik Era Abasiyah*, (Jakarta: Pustaka Progresif, 2000), 122.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

SISTEM PEMERIKSAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM UNDANG-UNDANG NO. 15 TAHUN 2004 DAN PASAL 23E UUD 1945

Pembahasan mengenai sistem pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan difokuskan pada proses pemeriksaan pengelolaan keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 dan Pasal 23E UUD 1945, pemeriksaan investigasi yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan, dan kendala-kendala dalam pemeriksaan yang dihadapi oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh karena itu, fokus pembahasan BAB ini adalah mengenai proses-proses pemeriksaan.

A. Proses Pemeriksaan BPK

Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah (Pusat, daerah, BUMN maupun BUMD), dengan tujuan memberikan pernyataan pendapat atau opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah pusat atau daerah.[1] Pengelolaan keuangan negara yang dilakukan untuk pemeriksaan oleh

[1] Pemeriksaan BPK yang bebas dan mandiri adalah salah satu asas pengelolaan keuangan negara merupakan merupakan tugas yang memerlukan integritas yang tinggi, pekerjaan ini tidak dapat dilaksanakan dengan baik tanpa integritas, kenyataan banyak dijumpai pada pemeriksaan laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia tidak sesuai dengan aturan, pembuktian lain yang perlu dipertanyakan, bahwa hasil pemeriksaan BPK dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian terhadap laporan keuangan pemerintah daerah justru pada pemda tersebut masih banyak kasus-kasus korupsi. Lihat Yuswar Effendy dan Widyaiswara Madya, "Kajian Hasil Pemeriksaan BPK Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) Terhadap Laporan Keuangan PEMDA," Jurnal *Riset Akuntansi dan Bisnis Fakultas Ekonomi,* Vol. 11 No. 1 (Maret 2011), 59.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Badan Pemeriksa Keuangan harus melalui proses pemeriksaan yaitu sebagai berikut:

1. Perencanaan Pemeriksaan

Tahap perencanaan mencakup kebebasan untuk menentukan objek pemeriksaan, kecuali objek pemeriksaan yang telah diatur tersendiri dalam Undang-Undang atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan.[2] Oleh karena itu, dalam mewujudkan perencanaan yang komprehensif, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah, memperhatikan permintaan, saran dan pendapat lembaga perwakilan, serta mempertimbangkan informasi dari pemerinah, Bank Sentral dan yang paling penting adalah masyarakat.[3]

---

[2] BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pengawasan, yakni:

a. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.
b. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efesiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, diluar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.

Lihat, Tahegga Primananda Alfath, "kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," Jurnal *The Spirit Of Low*, Vol. 1, No.1 (Maret 2015), 47.

[3] Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara: Pemeriksaan Keuaangan Negara Melalui Auditor Internal dan Eksternal Serta DPR,* (Malang: Intrans Publishing, 2016), 31. Perencanaan pemeriksaan meliputi lima tahap yaitu:

1. Pembentukan tim persiapan;
2. Penyusunan paket program pemeriksaan;
3. Penyusunan program kerja perorangan;
4. Pemberitahuan pemeriksaan
5. Pengurusan administratif pemeriksaan

Lihat Riya Widayanti dan Lina Purnamawati, "Audit Sistem Informasi Pada Aplikasi Sistem Manajemen Pemeriksaan (SMP) Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia," jurnal *Forum Ilmiah,* Vol. 10, No. 2 (Mei 2013), 265.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perwujudan perencanaan pemeriksaan yang baik dan jelas harus melalui metode agar dapat menentukan tujuan dari pemeriksaan. Adapun metodologi pemeriksaan yaitu sebagai berkut:

a. Menentukan hal apa yang akan diperiksa (*audit subject*)
b. Menentukan tujuan dari pemeriksaan (*audit objective*)
c. Menentukan sistem, fungsi, dan bagian dari organisasi yang secara khusus akan diperiksa (*audit scope*)
d. Mengidentifikasi sumber daya dan sumber daya manusia yang dibutuhkan, menentukan dokumen-dokumen apa yang diperlukan untuk menunjang audit, dan menentukan lokasi audit (*preaudit planning*)
e. Menentukan cara melakukan audit untuk memeriksa dan menguji kendali dan menentukan siapa yang akan diwawancarai (*audit procedures dan steps for data gathering*)
f. Melakukan evaluasi dari hasil pengujian dan pemeriksaan, spesifik pada tiap organisasi.
g. Prosedur komunikasi dengan pihak manajemen dan spesifik pada tiap-tiap organisasi.
h. Menentukan bagaimana cara mereview hasil audit untuk mengevaluasi keshahihan dokumen-dokumen, prosedur dan kebijakan dari organisasi yang diaudit (*audit refort preparation*).[4]

[4] Ikhwan Fahrojih*, Pengawasan Keuangan Negara...,* 31.Sesuai dengan kondisi Indonesia saat ini, BPK akan tetap melakukan pemeriksaan dengan tujuan untuk menemukan dan mencegah penyalahgunaan dan penyelewengan keuangan negara dengan memberikan perhatian secara proporsional pada

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Penyelenggaraan Pemeriksaan

Pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebelum melakukan pemeriksaan terlebih dahulu menentukan objek pemeriksaan, perencanaan, pelaksanaan, waktu, dan metode pemeriksaan serta penyusunan laporan pemeriksaan yang dilakukan secara bebas dan mandiri. Menurut Muhammad Djafar Saidi, untuk penyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparatur pengawasan internal pemerintah. Maka, laporan hasil pemeriksaan intenal pemerintah wajib terlebih dahulu disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.[5]

Laporan hasil pemeriksaan internal pemerintah diharapkan dapat dijadikan informasi untuk Badan Pemeriksa Keuangan dalam upaya mengungkapkan ketidakbenaran pengelolaan keuangan negara yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara. Oleh karena itu, Badan Pemeriksa Keuangan langsung menindaklanjuti permasalahan yang timbul

---

peningkatan transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektifitas pengelolaan keuangan negara. Selain itu, BPK berupaya untuk dapat memberikan penilaian dan pendapat atas pelaksanaan kebijakan pemerintah.

[5] Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktek,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 114. dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, Badan Pemeriska Keuangan dapat menggunakan pemeriksa atau tenaga ahli dari luar Badan Pemeriksa Keuangan. Keberadaannya bekerja untuk atas nama Badan Pemeriksa Keuangan. Pemeriksa yang digunakan ketika Badan Pemeriksa Keuangan tidak memiliki atau tidak cukup memiliki pemeriksa yang diperlukan dalam suatu pemeriksaan. Pemeriksa atau tenaga ahli dalam bidang tertentu dari luar Badan Pemeriksa Keuangan boleh berasal dari pemeriksa di lingkungan aparat pengawasan internal pemerintah atau tenaga ahli diluar pemeriksa di lingkungan aparat pengawasan intern pemerintah. Namun, hal ini bukan dilakukan sembarangan orang terlebih dahulu memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam pemeriksaan aparat internal pemerintah. Hal tersebut, dapat dilakukan dengan meminta bukti-bukti dokumen dari yang bersangkutan.[6]

Sebagaimana yang telah diatur Pasal 10 Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Negara sebagai Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan dapat melakukan pemeriksaan yaitu: *pertama*, dapat meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara dan tanggungjawab keuangan negara. *Kedua*, dapat mengakses semua data yang disimpan dalam berbagai media, aset, lokasi maupun segala jenis barang dan dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya. *Ketiga*, dapat melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara. *Keempat*, dapat meminta keterangan kepada seseorang. *Kelima*, dapat memotret, merekam, atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.[7]

---

[6] Ibid.

[7] Berkaitan dengan dapat meminta keterangan kepada seseorang maka Badan Pemeriksa Keuangan dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang. Pemanggilan yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan setelah berkonsultasi dengan pemerintah. Pemanggilan tersebut harus memenuhi prosedur yang telah ditentukan dalam hukum keuangan negara. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi pelangggaran hak asasi manusia. Pemanggilan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan wajib dilakukan dalam bentuk tertulis dengan memuat identitas yang dipanggil serta tujuan dari pemanggil tersebut. Lihat ibid., 115.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Laporan Hasil Pemeriksaan Keuangan Negara

Pemeriksaan yang telah selesaikan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan wajib menyusun laporan hasil pemeriksaan. Laporan hasil pemeriksaan adalah sebagai bentuk pertanggungjawaban pemeriksaan yang telah dilaksanakan. Badan Pemeriksa Keuangan wajib membuat opini atas laporan hasil pemeriksaan. Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa yang mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan berdasarkan kesesuaian standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan efektivitas sistem pengendalian intern.[8]

---

[8] Ibid., 117. Kewenangan BPK dalam menjalankan tugasnya ditentukan dalam Pasal 9 angka (1) UU BPK, yang dinyatakan sebagai berikut:

a. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitunganperhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
d. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
e. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
f. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
g. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
h. membina jabatan fungsional Pemeriksa;
i. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
j. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Laporan hasil pemeriksaan keuangan pemerintah pusat disampaikan presiden kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat tiga (3) bulan setelah tahun anggaran berakhir untuk dilakukan pemeriksaan. Sedangkan, laporan hasil pemeriksaan keuangan pemerintah daerah yang disampaikan oleh gubernur/bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat tiga (3) bulan setelah tahun anggaran berakhir dan kemudian dilakukan pemeriksaan. Adapun laporan tersebut meliputi laporan realisasi APBN/D, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara/daerah.[9]

Bentuk serta isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/D dilaporkan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah yang disusun dalam Komite Standar yang independen yang telah ditetapkan oleh peraturan pemerintah setelah terlebuh dahulu mendapatkan pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu disampaikan kepada DPR, DPD, DPRD sesuai kewenangannya, dan kepada presiden sesuai dengan kewenangannya.[10]

Laporan hasil pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang telah disampaikan kepada DPR, DPD, DPRD, dinyatakan terbuka untuk umum yang artinya pemeriksaan tersebut dapat diperoleh dan diakses oleh masyarakat. Oleh karena itu, dalam pemeriksaan keuangan yang dilakukan

---

Lihat Juga, Tahegga Primananda Alfath, "Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," Jurnal *The Spirit Of Low,* Vol. 1 No.1 (Maret 2015), 46.

[9] Ibid., 32.

[10] Ibid., 118.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus bersifat transparansi dan akuntabilitas. Hal ini bertujuan agar keuangan negara digunakan sesuai dengan perencanaan sebelumnya dalam artinya tidak menyalahgunakan keuangan negara oleh oknum yang tidak bertanggungjawab.[11]

Laporan keuangan yang telah disusun harus disajikan berdasarakn standar akuntansi pemerintah dengan tujuan untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan (keberadaan), mengenai keseluruhan (kelengkapan) transaksi yang dilakukan oleh entitas pelaporan selama periode pelaporan (hak dan kewajiban), dan mengenai laporan keuangan yang digunakan untuk membandingkan anggaran yang digunakan untuk belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang digunakan (alokasi), menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi

[11] Hasil pemeriksaan dari BPK berdasarkan ketentuan Pasal 23E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Hal tersebut juga dipertegas dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan ketentuan di atas, antara Badan Pemeriksa Keuangan dengan DPR, DPD, dan DPRD terdapat relasi (hubungan) dalam penyelenggaraan negara berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara maupun keuangan daerah. Dalam lingkup nasional pengelolaan keuangan negara sebagaimana tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, hasil pemeriksaannya oleh BPK disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD. BPK sebagai auditor eksternal, kewenangannya hanya terbatas pada pemberian opini pemeriksaan, saran maupun rekomendasi perbaikan. BPK setelah menyerahkan hasil laporan kepada DPR, wajib mengumumkan secara luas hasil pemeriksaan dan melaporkan dugaan penyimpangan temuannya kepada penegak hukum untuk disidik lebih lanjut. BPK sekaligus berwenang untuk memantau perbaikan sistem keuangan negara berdasarkan saran dan rekomendasi pemeriksaannya. Laporan keuangan yang dibuat oleh BPK, pada kenyataannya tidak sepenuhnya ditindaklanjuti oleh lembaga/instansi yang bersangkutan, sehingga pada laporan keuangan tahun berikutnya tetap tidak ada perubahan atas catatan-catatan yang dibuat oleh BPK. Lihat Gilang Prama Jasa dan Ratna Herawati, "Dinamika Relasi Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Audit Keuangan Negara," Jurnal *Law Reform*, Vol. 13, No. 2 (2017), 191.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

suatu entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatan terhadap Peraturan Perundang-Undangan.[12]

4. Tindak Lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan

Laopran hasil pemeriksaan tidak semuanya akan berakhir maksimal. Oleh karena itu, dilakukan tindak lanjut terhadap laporan hasil pemeriksaan. Tindak lanjut merupakan pelaksanaan dari rekomendasi, kesimpulan, saran sebagai hasil pemeriksaan yang ketika menemukan terjadinya penyimpangan terhadap pengelolaan keuangan negara. Tindak lanjut yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dapat berbentuk rekomendasi, temuan dan kesimpulan. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dapat mengidentifikasi kelemahan-kelemahan organisasi, manajemen maupun administrasi dalam pengelolaan keuangan negara.[13]

Tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, jika dilakukan dengan baik akan mendorong peningkatan akuntabilitas, transparansi, efisiensi, efektivitas, mengurangi penyalah-gunaan wewenang, kebocoran, pemborosan keuangan negara, pungutan liar, dan lain sebagainya yang masih belum sepenuhnya diberantas. Badan Pemeriksa Keuangan dalam tugasnya memeriksa pengelolaan keuangan

[12] Bahrullah Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*, (Jakarta: Prenanda Media, 2015), 148.
[13] Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara...,* 70.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

negara dapat memperbaiki sistem pengelolaan keuangan negara yang sering terjadi ketidaksinkronan dengan apa diharapkan negara dan rakyat.[14]

Tujuan adanya tindak lanjut terhadap laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan adalah untuk melakukan umpan-balik sebagai hasil dari pemeriksaan agar dapat memperbaiki dan meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan negara. Pasal 20 Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara mewajibkan kepada pejabat negara untuk menindaklanjuti rekomendasi laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dan memberikan penjelasan kepada Badan Pemeriksa Keuangan tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporann hasil pemeriksaan dalam waktu selambat-lambatnya enam puluh hari setelah laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan diterima. Sebagaimana laporan hasil pemeriksaan yang telah direkomendasi maka selanjutnya melakukan pemantauan pelakasanaan tindak lanjut dan melaporkan perkembangan tindak lanjut oleh pejabat pemerintah kepada lembaga perwakilan.[15]

---

[14] Ibid., 71.

[15] Saran atau rekomendasi hasil pemeriksaan seharusnya tidak hanya ditindaklanjuti secara administrasi saja tetapi harus dilaksanakan sungguh-sungguh untuk memperbaiki sistem pengendalian intern yang ada, sehingga akan mengurangi risiko terjadinya penyimpangan di masa mendatang dan manfaat pengawasan dapat dirasakan secara optimal. Kewajiban menyelesaikan TLHP telah diatur dalam peraturan perundangan, yaitu dalam pasal 23E UUD 1945, pasal 20 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 9 Tahun 2009 pada bab II, dan Surat Edaran Nomor: SE/02/M.PAN/ 01/2005. Untuk jangka waktu penyelesaian TLHP dilaksanakan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari kalender sejak diterimanya LHP. Dengan memperhatikan berbagai ketentuan peraturan perundangan, maka jelas bahwa pelaksanaan TLHP merupakan hal yang penting untuk dilaksanakan. Lihat Lusiana, dkk, "Analisis Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan," Jurnal *Economia*, Vol. 13, No. 2 (Oktober 2017), 172.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Adapun tindakan dalam tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan dapat digolongkan sebagai berikut:

a. Tindakan Administratif yaitu sebagaimana ketentuan Peraturan Perundang-Undangan dibidang kepegawaian, termasuk penerapan hukum disiplin sebagaimana dimaksud dalam peraturan pemerintah tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri.
b. Tindakan tuntutan, gugatan perdata adalah tindakan semacam ini meliputi tuntutan ganti rugi atau penyetoran kembali, ada tuntutan penbendaharaan, dan tuntutan perdata berupa pengenaan denda, ganti rugi dan lain-lain.
c. Tindakan pengaduan tindak pidana dengan menyerahkan perkaranya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan prosedur dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
d. Tindakan penyempurnaan aparatur pemerintah di bidang kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.
e. Tindakan peningkatan dayaguna dan hasil guna terhadap fungsi pengendalian maupun pemanfaatan ebrbagai sumber daya yang ada agar dapat terselenggarakan dengan baik dan hasil kerja yang optimal.
f. Tindakan pemberian penghargaan kepada yang memiliki prestasi yang pantas mendapatkannya.[16]

[16] Ibid., 72-73.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Pemeriksaan Investigasi

Pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan tidaklah selalu mendapat pemeriksaan yang sesuai. Namun, dalam pemeriksaan terdapat kejanggalan-kejanggalan penggunaan keuangan negara yang tidak sesuai dengan perencanaan anggaran yang masih banyak melenceng. Hal tersebut dapat memicu terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan keuangan. Oleh karena itu, Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan investigasi untuk melaksanakan kembali pemeriksaan tersebut.[17]

Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan investigasi harus melalui cara-cara seperti menganalisa data awal yang tersedia, harus menciptakan hipotesa, dapat menguji hipotesa, menyempurnakan dan memperbaiki hipotesa, harus melakukan pengujian dokumen, melakukan observasi, pengujian fisik, dan terakhir adalah melakukan interview.[18] Adapun proses dalam melakukan pemeriksaan investigasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang dilakukan beberapa tahapan yaitu sebagai berikut:

---

[17] Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003, Keuangan Negara merupakan semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Untuk mewujudkan *Good Governance* dalam penyelenggaraan Negara, pengelolaan keuangan Negara perlu diselenggarakan secara professional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan yang ditetapkan dalam UUD 1945. Hal ini ditujukan untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan di capai. Lihat Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, (jakarta: Sinar Grafika, 2010), 171.

[18] Bahrullah Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan..,* 34. Audit investigatif dalam praktiknya memiliki beberapa jenis teknik. Teknik audit investigatif itu diantaranya teknik audit, teknik perpajakan, *follow the money, computer forensic*, dan teknik kunci. Teknik-teknik tersebut akan digunakan selama proses investigasi dimulai dari pendeteksian kecurangan hingga perhitungan jumlah kerugian yang dialami negara. lihat, Rozmita Dewi Yuniarti Rozali dan Citra Ferninda Darliana, "Teknik Audit Investigatif Dalam Pengungkapan *Money Laundering* Berdasarkan Perspektif Akuntan Forensik," jurnal *Riset Akuntansi dan Keuangan,* Vol. 3, No.1 (2015), 574.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Telaah Informasi Awal

Badan Pemeriksa Keuangan bisa mendapatkan informasi awal dari beberapa sumber seperti hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan yang bersifat umum baik audit keuangan maupun audit kinerja yang menemukan indikasi kerugian negara atau unsur melawan hukum, permintaan dari suatu instansi. Hal ini dapat berasal dari permintaan lembaga perwakilan ataupun aparat penegak hukum dan pengaduan masyarakat. Informasi awal ini digunakan untuk menggambarkan kecurangan yang terjadi, kemudian bentuk kecurangannya digunakan untuk menganalisis unsur pelanggaran yang terjadi. Bentuk pelanggaran yang terjadi, apakah penggaran pengendalian internal yang dapat merugikan keuangan negara atau terdapat unsur penyimpangan keuangan negara.[19]

Informasi awal akan diproses dan dikaji kemali dari aspek kecukupan informasi. Jika dianggap telah cukup, maka auditor akan menyusun rencana pemeriksaan investigasi dengan mempertimbangkan aspek situasi, tujuan, pelaksnaan, administrasi dan komunikasi yang akan digunakan dalam menyusun dugaan terjadinya penyimpangan. Dugaan tersebut akan digunakan untuk mengetahui penyebab penyimpangan tersebut.[20]

---

[19] Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara...,* 39.

[20] Audit investigatif sangat berperan dalam pengungkapan tindak pidana korupsi (*fraud*), yang dilakukan dengan :

a. mengungkap kasus dan modus operandi,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Perencanaan Pemeriksaan Investigasi

Seluruh informasi awal yang dianggap cukup untuk menduga terjadinya indikasi penyimpangan keuangan negara, maka selanjutnya akan dilakukan penyusunan perencanaan investigasi. Ada beberapa hal yang harus dipertimbangkan yaitu, pertama keadaan dari entitas yang akan diperiksa, misi yang akan dicapai oleh entitas, pelaksanaan dari program entitas, administrasi pelaksanaan operasi entitas dan komunikasi antar pihak dalam entitas. Kemudian, menentukan dugaan penyimpangan dengan menentukan standar bukti kompeten yang cukup, mengumpulkan sumber-sumber yang mengetahui suatu peristiwa yang diduga terjadi penyimpangan dan menentukan hubungan antara bukti dengan pihak yang terkait.[21]

3. Pelaksanaan Pemeriksaan Investigasi

Badan Pemeriksa Keuangan terlebih dahulu mengumpulkan bukti yang sesuai dengan standar bukti kompeten yang dilakukan dengan observasi. Kemudian, setelah semua bukti terkumpul maka dilakukan analisa dang pengujian dokumen apakah terdapat unsur melawan hukum atau kerugian negara. Dokumen yang telah diuji secara formal kemudian diuji secara fisik, pengujian lapangan untuk menambah keterangan dapat

---

b. menetapkan sebab-sebab penyimpangan dan rekomendasi,
c. mengindentifikasi pihak-pihak yang diduga terkait/bertanggungjawab,
d. menghitung jumlah kerugian keuangan negara.

[21] Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara...,* 39.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilakukan interview dangan pihak terkait.[22] Dalam melaksanakan pemeriksaan atas laporan keuangan negara harus melakukan kreteria untuk memeriksa kerugian keuangan negara yang dapat berupa sebuah temuan-temuan atas pemeriksaan yang dilakukan.

Adapun bentuk temuan-temuan atas pemeriksaan investigasi yaitu, adanya penyimpangan yang mengganggu kewajaran penyajian laporan keuangan, penyimpangan terhadap kriteria atau peraturan yang telah ditetapkan, penyimpangan yang mengganggu asas efisiensi, dan penyimpangan yang dapat mengakibatkan tidak tercapainya program yang direncanakan.[23]

4. Pelaporan Hasil Pemeriksaan Investigasi

Setelah pemeriksaan terhadap bukti, baik fisik maupun keterangan dianggap cukup, maka segera disusun laporan hsil pemeriksaan. Jika dalam pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan menganggap harus segera melakukan upaya pengaman atau pencegahan terhadap kerugian negara, maka Badan Pemeriksa Keuangan dapat menyusun laporan internal. Bentuk laporan hasil pemeriksaan dapat berupa opini atas laporan keuangan, laporan hasil pemeriksaan atas kinerja dapat berupa temuan, kesimpulan, sedangkan laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu dapat berbentuk rekomendasi.

[22] Ibid., 40.
[23] Ibid., 33.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berdasarkan penjelasan tersebut terdapat beberapa macam opini atas laporan keuangan yaitu sebagai berikut:

a. Wajar Tanpa Pengecualian (*unqualified opinion*)

Pendapat Wajar Tanpa Pengecualian, disingkat dengan WTP merupakan pendapat pemeriksaan rangking tertinggi dalam pendapatnya pemeriksa berpendapat laporan keuangan yang diperiksa itu telah menyajikan secara wajar apa yang telah dilaporkan dalam laporan keuangannya.[24] Ini berarti bahwa laporan keuangan yang diaudit telah menyajikan seluruh komponen/transaksi pemerintah daerah yang material secara wajar, dengan kriteria: *pertama*, Laporan keuangan sudah lengkap (terdiri dari: Laporan Perhitungan Anggaran. *Kedua*, Laporan Aliran Kas, Neraca dan Nota Perhitungan APBD). *Ketiga*, Bukti-bukti atau dokumen pendukung cukup lengkap. *Keempat*, Laporan keuangan telah disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah. *Kelima*, Pemakaian Standar yang konsisten, keenam, Tidak ada kondisi yang memerlukan paragraf penjelasan.[25]

b. Wajar dengan Pengecualian *(qualified opinion)*

Pendapat Wajar dengan Pengecualian, disingkat dengan WDP merupakan pendapat pemeriksaan rangking berikut (rangking kedua),

[24] Sri Yunawati, "Analisis Opini BPK Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat," Jurnal *Ilmiah Cano Ekonomos,* Vol. 5 No. 1 (Januari 2016), 64.

[25] Ikhwan Fahrojih*, Pengawasan Keuangan Negara...,* 40.Pendapat WTP ini dapat diberikan kalau laporan keuangan yang diaudit telah memenuhi persyaratan atau kriteria kewajaran dan auditor dapat melaksanakan seluruh prosedur audit sesuai dengan standar auditing dan tidak ada ketidakpastian yang luar biasa.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemeriksa dalam memeriksa laporan keuangan berpendapat bahwa laporan keuangan yang diperiksa telah menunjukan laporan yang wajar dengan beberapa pengecualian. Dengan istilah lain, ”Wajar Dengan Pengecualian berarti, bahwa laporan keuangan yang di audit telah menyajikan komponen/transaksi pemerintah daerah yang material secara wajar, kecuali untuk komponen-komponen tertentu. Kriteria dari pendapat ”Wajar Dengan Pengecualian” yaitu pertama, Laporan keuangan sebagian kecil (tidak material) disusun tidak memenuhi standar akuntansi keuangan. Kedua, Ruang lingkup pemeriksaan dibatasi.[26]

c. Tidak Memberikan Pendapat (*disclaimer opinion*)

Pendapat ketiga yaitu ”Tidak Memberikan Pendapat” yaitu Pemeriksa memberikan pendapat ini, karena ketidaklengkapan dan ketidakjelasan dokumen yang mendukung disiapkannya laporan keuangan tersebut. Pemeriksa/auditor tidak mempunyai keyakinan untuk menilai kewajaran laporan keuangan yang diaudit. Kriteria dari kelompok jenis opini ini adalah ruang lingkup audit dibatasi (sangat material). Auditor tidak independen. Tidak ada kriteria dalam menilai laporan keuangan. Penolakan pemberian pendapat berarti bahwa laporan audit tidak memuat pendapat auditor.

[26] Ibid., 41. Kualifikasi pendapat dapat terjadi karena adanya pembatasan lingkup audit, ketidaksesuaian dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum pada pos-pos tertentu, perbedaan pendapat antara auditor dengan klien , adanya ketidakpastian yang tidak dapat diperhitungkan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Laporan audit semacam ini dapat diterbitkan apabila: Auditor tidak dapat meyakinkan diri atau ragu akan kewajaran laporan keuangan. Pengendalian intern sangat jelek sehingga auditor tidak dapat meyakinkan diri akan reliabilitas data dan bukti, dengan kata lain bahwa bukti yang cukup dan kompeten tidak dapat diperoleh selama melaksanakan audit. Auditor tidak mengaudit sehingga tidak mempunyai dasar untuk memberikan pendapat. Auditor hanya sebagai penyusun laporan keuangan dan bukannya melakukan audit laporan keuangan. Auditor berkedudukan tidak independen terhadap pihak yang diauditnya. Adanya ketidakpastian yang luar biasa yang sangat mempengaruhi kewajaran laporan keuangan.[27]

d. Pendapat Tidak Wajar (*Adverse opinion*)

Pendapat Tidak Wajar merupakan pemeriksa memberikan pendapat tidak wajar yaitu berdasarkan dokumen yang ditemukan dalam menyusun laporan keuangan, jika laporan keuangan yang telah disusun, tidak memenuhi kaidah-kaidah yang diharuskan dalam penyusunan laporan keuangan atau laporan keuangan yang diaudit tidak disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Adapun kreterianya yaitu prinsip akuntansi tidak dipakai dan ketidakkonsistenan dalam menggunakan prinsip akuntansi (material).[28]

---

[27] Ibid.

[28] Ibid. Dalam memberikan pendapat tidak wajar, auditor harus mengungkapkan semua alasan yang cukup penting yang biasanya disajikan di paragraf tengah (tambahan) dari laporan. Auditor harus

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

e. Pendapat Sepotong-Sepotong (*Piecemeal Opinion*)

Auditor dapat memberikan pendapat sepotong-sepotong hanya untuk memberikan kesimpulan bahwa laporan keuangan yang diaudit secara keseluruhan adalah tidak wajar atau auditor menolak memberikan pendapat. Jadi pendapat sepotong-sepotong dapat diberikan hanya jika disertai penolakan pendapat atau pendapat tidak setuju mengenai laporan keuangan sebagai keseluruhan.[29]

Pendapat sepotong-sepotong merupakan cara mengungkapkan pendapat "tidak setuju atau menolak memberikan pendapat" dengan uraian tambahan atau pendapat terhadap masing-masing rekening. Pendapat terhadap masing-masing rekening tidak boleh mengaburkan pendapat terhadap laporan keuangan secara keseluruhan. Pendapat sepotong-sepotong tidak direkomendasikan untuk digunakan oleh Ikatan Akuntan Indonesia.[30]

C. Kendala-Kendala BPK dalam Pemeriksaan

Pembentukan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri dalam melakukan pemeriksaan tidak selalu berjalan maksimal. Hal tersebut dikarenakan pada saat melakukan pemeriksaan terdapat beberapa

---

memperoleh keyakinan dan benar-benar mengetahui bahwa laporan keuangan yang bersangkutan tidak wajar.

[29] Ibid., 42.

[30] Barbara Gunawan, "Pengumuman Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Bank Indonesia Sebagai Upaya untuk Melakukan Transparansi dan Akuntabilitas Bank Indonesia (Suatu Tinjauan dari Sisi Audit)," Jurnal *Akuntansi & Investasi,* Vol. 1, No. 2 (Tanpa Tahun), 96.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kendala yang dihadapi lembaga Badan Pemeriksa Keuangan. Adapun kendala yang sering dihadapi oleh Badan Pemeriksa Keuangan yaitu sebagai berikut:

1. Kendala Yuridis

Berawal dari masa orde baru, banyak instansi pemerintah yang dilarang diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan, bahkan sampai sekarang Badan Pemeriksa Keuangan tidak boleh mengaudit pajak, yayasan dan pasar modal.[31] Hal ini dapat dilihat pada UU perpajakan, UU tentang yayasan dan UU tentang pasal modal yang tidak membolehkan BPK melakukan audit.

Ketentuan dalam Pasal 34 Undang-Undang No. 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Pemeriksaan atas dokumen pajak dan berbagai fasilitas belum sepenuhnya dilakukan karena adanya ketentuan larangan pejabat pajak untuk melakukan pemeriksaan. Kemudian, ketentuan dalam Pasal 36 UU No. 34 Tahun 2000 tentang pajak dan retribusi daerah, melarang pejabat daerah untuk memberitahukan informasi mengenai wajib pajak kepada pihak lain.[32]

Selain itu, pemeriksaan atas BUMN/D juga tidak diizinkan dalam pemeriksaan karena kewenangannya hanya terbatas perseroan terbatas yaitu pemeriksaan akuntan publik. Oleh karena itu, sering tumpang tindah antara BPK dengan BUMN dalam pemeriksaan.

---

[31] Kemalasan instansi pemerintah terhadap pelaporan itulah yang menjadi penyebab BPK dalam opininya selalu memberikan pernyataan tidak berpendapat atau *disclaimer* atas laporan pemerintah, lihat Agung Suseno, "eksistensi BPKP dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Bisnis & Birokrasi," Jurnal *Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Vol.17, No.1(Januari-April 2010), 20.

[32] [32] Ikhwan Fahrojih*, Pengawasan Keuangan Negara...,*103-104.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Keterbatasan Sumber Daya Manusia

Untuk mendapat sumber daya manusia yang berintegritas diperlukan proses rekritmen, pendidikan dan latihan berkelanjutan serta penempatan yang lebih tepat, sistem penggajian atau insentif, pola pembinaan dan karier pegawai termasuk jabatan fungsional auditor (JFA). Auditor BPK harus mempunyai keahlian untuk memahami dan melaksanakan jasa profesionalnya, pendidikan berkelanjutan, wajib mengikuti pelatihan dan bimbingan teknis untuk menunjang auditnya, memiliki sertifikasi keahlian yang diterima umum dan mampu berkomunikasi secara efektif dengan auditan.[33]

Auditor BPK harus bebas dalam sikap mental dan penampilan dari gangguan pribadi, ekstern, dan organisasi yang dapat mempengaruhi independensinya. Bersikap independen berarti menghindarkan hubungan yang dapat mengganggu sikap mental dan penampilan obyektif auditor dalam melaksanakan audit yang berkualitas. Dalam hal ini agar pelaksanaan audit berkualitas, siapapun yang melaksanakannya diharapkan dapat

[33] Badan pemeriksa keuangan terbentuk oleh dewan yang terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan lima orang anggota kemudian pimpinan BPK dipilih dari anggota itu sendiri. Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan mempertimbangkan DPD kemudian diresmikan oleh presiden untuk masa jabatan 5 tahun dan setelahnya dapat dipilih kembalu satu masa jabatan. Ada beberapa syarat yang bisa menjadi anggota BPK yaitu: Warga negara Indonesia, Bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa, Berusia kurang lebih 35 tahun, Sehat jasmani dan rohani, Mempunyai pengalaman dalam bidang keuangan dan administrasi negara. Lihat Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945,* (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008), 277.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menghasilkan suatu mutu audit yang sama ketika auditor melaksanakan audit sesuai dengan kode etik dan standar audit yang bersangkutan.[34]

D. Dampak Pemeriksaan BPK dalam Pengelolaan Keuangan Negara

1. Dampak bagi pemerintah

Secara umum dampak dari peran yang dilakukan oleh BPK dalam pengelolaan dan pengawasan keuangan negara adalah untuk mewujudkan good governance. Pemerintahan yang baik dapat menciptakan negara yang bersih serta dapat mewujudkan cita-cita negara yang sejahteraan dan makmur. Adapun dampak bagi lembaga lainnya yaitu sebagai berikut:

a. Dampak bagi DPR, DPD, DPRD

Membantu untuk melakukan pengawasan terhadap cara pemerintah mempergunakan anggaran, dan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan anggaran tahun berikutnya. Kemudian, untuk memudahkan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Untuk memperkuat fungsi pengawasan legislatif terhadap keuangan negara baik yang berbentuk Anggaran Pendapatan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan BelanjaDaerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daearah, dll.

[34] Feria Estikawati, "Pengaruh Keahlian, Independensi, Etika Terhadap Kualitas Audit Pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Propinsi Lampung ," (Tesis--Universitas Lampung, Bandar Lampung , 2016), 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Dampak bagi KPK

Parahnya korupsi dalam negara Indonesia mengakibatkan masyarakat tidak lagi percaya kepada aparat penegak hukum yang berfungsi menangani korupsi. Pada akhrinya, dibentuk komisi pemberantasan korupsi yang diharapkan dapat/mampu menampilkan kinerja yang baik dan berbeda dari aparat penegak hukum yang ada. Komisi pemberantasan korupsi yang berdasarkan Undang-Undang No. 30 tahun 2001 mempunyai kewenangan yang luar biasa dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang ruang lingkupnya meliputi tindakan represif dan prevensif, sebagai penyidik dan penuntut.[35]

Berdasarkan Undang-Undang No. 3tahun 1973 dan Undang-Undang No. 15 tahun 2004 mengenai Hubungan antara BPK dan KPK adalah dalam hal tindak lanjuti indikasi tindak pidana korupsi yang ditemukan oleh BPK. Apabila BPK dalam audit yang dilakukan menemukan tindak pidana korupsi maka BPK akan menyerahkan kepada KPK untuk ditindaklanjuti. Keberadaan BPK dalam dunia KPK sangat membantu KPK dalam pengawasan korupsi pada pejabat-pejabat negara yang bertindak menyalahgunakan keuangan negara. Peran yang dilakukan oleh BPK dalam pengawasan dan pemeriksaan

[35] Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara...*, 66. KPK juga bisa mengambil alih proses hukum yang sedang dilaksanakan oleh kepolisian atau kejaksaan bila proses hukum tersebut berjalan berlarut-larut atau ada indikasi penyelewangan yang dilakukan oleh polisi atau jaksa. Proses hukum yang dilakukan oleh KPK dibatasi waktunya dan KPK tidak berwenang mengeluarkan SP3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keuangan negara sangat membantu negara dalam meminimalisir penyelewenangan keuangan negara.

c. Dampak bagi APIP (Aparat Pengawas Internal Pemerintah)

Pada masa orde baru sampai sekarang APIP dibuat berlapis-lapis yang terdiri dari BPKP, Inspektorat Jenderal (ITJEN), BAWASDA provinsi, BAWASDA kabupaten/kota, Satuan Pengawas Internal (SPI) seperti BUMN dan BUMD. Semua lembaga tersebut memiliki tugas dan fungsi masing-masing, namun juga memiliki hubungan yang baik diantaranya. Adapun dampak yang dilakukan oleh BPK dalam perannya adalah untuk membantu lembaga APIP supaya lebih mudah melakukan pemeriksaaan maupun laporan hasil pemeriksaan internal.

d. Dampak Bagi Aparat Penegak Hukum

Berdasarkan Undang-Undang No. 15 tahun 2006 tentang BPK dan Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Secara umum ada hubungan antara BPK dengan aparat penegak hukum yaitu hubungan kerjasama dalam hal tindak lanjut temuan BPK tentang indikasi tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, dalam peran BPK bagi aparat penegak hukum sangat membantu dalam masalah pengawasan tindak pidana korupsi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Dampak Bagi Masyarakat

Masyarakat merupakan bagian dari negara dan berhak mendapatkan keuangan negara yang telah dikumpulkan dan diurus oleh lembaga negara. Keuangan negara pada hakikatnya berasal dari masyarakat/rakyat, yang akan dikembalikan lagi kepada rakyat. Pendapatan dan pengeluaran keuangan negara dalam pengurusannya tidak hanya diurus oleh satu lembaga, namun banyak pengelola yang bertanggungjawab seperti presiden, lembaga-lembaga internal dan eksternal. Oleh karena itu, untuk menghindari penyelewengan keuangan negara maka diperlukan pengawasan yang dilakukan oleh BPK. Kemudian, pengawasan BPK dalam pengelolaan keuangan negara sangat berdampak kepada masyarakat.

Dampak dari peran pengawasan BPK dalam pengelolaan keuangan negara bagi masyarakat sangat signifikan yaitu masyarakat lebih mempercayai atau mewakilkan keuangan kepada BPK, agar dijalankan dengan baik. Oleh karena itu, masyarakat berharap dengan pengawasan yang baik akan meningkatkan lajunyapertumbuhan ekonomi masyarakat, memperluas lapangan kerja bary, serta meningkatkan program perlindungan kepada masyarakat miskin. Hasil dari peran BPk dalam pengawasan pengelolaan keuangan negara, masyarakat tidak segan-segan memberikan pendapatan kepada negara. karena, lembaga BPK sudah membuktikan bahwa keuangan telah dikelola dengan baik.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

TINJAUAN *SIYĀSAH MĀLIYAH* TERHADAP PEMERIKSAAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Pembahasan pada bab ini adalah untuk menganalisis pemeriksaan pengelolaan keuangan negara Badan Pemeriksa Keuangan dalam perspektif *siyāsah māliyah* yang difokuskan dalam bahasan *al musyrif al mali*. *Al musyrif al mali* merupakan sebuah pengawas keuangan yang dilakukan oleh Mu'awiyah pertama kali dalam peradaban Islam.

A. Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Tinjauan *al Musyrif al Mali*

Proses pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dimulai dengan perencanaan pemeriksaan, penyelenggaraan pemeriksaan, laporan hasil pemeriksaan. Pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus berlaku adil dan sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan No. 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.[1]

Pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan

[1] Badan pemeriksa keuangan dalam pemeriksaan pengelolaan keuanga negara harus memperhatikan standar pemeriksaan yang sudah diatur dalam Undang-Undang. Lihat, Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan No. 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Menurut Moh. Mahfud MD, badan pemeriksa keuangan merupakan badan penilai dan peneliti serta penetu "sah" atau tidaknya suatu penggunaan keuangan negara, lihat Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Depok: Prenadamedia Group, 2017), 519.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan tujuan tertentu. Oleh karena itu, Badan Pemeriksa Keuangan sebagai auditor eksternal harus menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai pemeriksa yang profesional yang bebas dan mandiri. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan sudah banyak pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam menemukan penyimpangan-penyimpangan atau penyalahgunaan keuangan negara. Laporan hasil pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang disampaikan kepada lembaga perwakilan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat.[2]

Dewan Perwakilan Rakyat akan memeriksa laporan hasil keuangan negara yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan untuk dijadikan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketika dalam pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terdapat penyimpangan keuangan negara atas laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, maka dilakukan tindak lanjut pemeriksapan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Pemeriksa harus merancang pemeriksaan untuk memberikan keyakinan yang memadai guna mendeteksi salah saji material yang disebabkan oleh ketidakpatutan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berpengaruh langsung dan material terhadap penyajian laporan keuangan. Jika informasi tertentu menjadi perhatian pemeriksa, diantaranya informasi tersebut memberikan bukti yang berkaitan dengan penyimpangan dari ketentuan

[2] Andini Rahmayani Pontoh, "Tugas dan Wewenang BPK dalam Pengawasan Pengelolaan Keuangan BUMN/D," Jurnal *Lex Admnistratum*, Vol. 1, No. 1 (Januari-Maret 2013), 132.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

peraturan perundang-undangan yang berpengaruh material tetapi tidak langsung berpengaruh terhadap kewajaran penyajian laporan keuangan, pemeriksa harus menerapkan prosedur pemeriksaan tambahan untuk memastikan bahwa penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah terjadi.[3]

Pemeriksa harus waspada pada kemungkinan adanya situasi atau peristiwa yang merupakan indikasi kecurangan atau ketidakpatutan dan apabila timbul indikasi tersebut serta berpengaruh signifikan terhadap kewajaran penyajian laporan keuangan, pemeriksa harus menerapkan prosedur pemeriksaan tambahan untuk memastikan bahwa kecurangan atau ketidakpatutan telah terjadi dan menentukan dampaknya terhadap kewajaran penyajian keuangan.[4]

Pengadilan merupakan harapan bagi masyarakat dan negara agar dalam penataan keuangan negara atau kekayaan negara dapat merata. Hal ini dapat ditegaskan sebagaimana dalam firman Allah yaitu:

إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُكُمۡ أَن تُؤَدُّواْ ٱلۡأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهۡلِهَا وَإِذَا حَكَمۡتُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ أَن
تَحۡكُمُواْ بِٱلۡعَدۡلِۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعَۢا بَصِيرٗا ٥٨

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah

[3] Sutrisno, "Penerapan E-Audit Pada Audit Sektor Publik Sesuai Undang-Undang Pemeriksaan Keuangan Negara," Jurnal *STIE Semarang*, Vol 6, No 1, (Februari 2014), 55.
[4] Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.[5]

إِنَّ ٱلَّذِينَ يَأۡكُلُونَ أَمۡوَٰلَ ٱلۡيَتَٰمَىٰ ظُلۡمًا إِنَّمَا يَأۡكُلُونَ فِي بُطُونِهِمۡ نَارًاۖ
وَسَيَصۡلَوۡنَ سَعِيرًا ١٠

Artinya: Sesungguhnya orang-orang yang memakan harta anak yatim secara zalim, sebenarnya mereka itu menelan api sepenuh perutnya dan mereka akan masuk ke dalam api yang menyala-nyala (neraka).[6]

Berdasarkan kedua ayat tersebut dapat dipaparkan bahwa Allah telah menyuruh dengan tegas harus berprilaku adil. Adil yang dimaksud adalah adil dalam menangani masalah harta kekayaan negara. Agar rakyat kecil bisa juga merasakan keadilan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara tidak mengambil hak orang lain dan tidak menggunakan kekayaan negara untuk diri sendiri.

Keadilan yang telah ditegaskan dalam prakteknya tidak begitu efisien, karena masih banyak yang tidak berlaku adil. Oleh karena itu, dibentuklah lembaga wilayah mazhalim untuk mengadili orang-orang yang melakukan kezhaliman yang dapat merugikan negara dan membuat masyarakat melarat. Maka, dilakukanlah pemeriksaan pada orang-orang melakukan kezhaliman tersebut.[7]

Pandangan Islam mengenai pemeriksaan dan pengawasan dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah dan membenarkan

[5] Al-Quran, 4: 58.
[6] Al-Quran, 4:10.
[7] Imam Al- Mawardi. *A l- Ahkam As-Sultoniyyah,* (Jakarta: Darul Falah 2012), 81.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang hak. Pengawasan dalam Islam dapat dijadikan dua macam yaitu: *pertama*, Pengawasan yang berasal dari diri sendiri adalah pengawasan yang berasal dari tauhid dan keimanan seseorang kepada Allah. Keyakinan seseorang bahwa seseorang telah dan pasti diawasi oleh Allah, kemudian dari itu seseorang akan melakukan sesuatu dengan lebih hati-hati.[8] Allah berfirman dalam al-quran mengenai hal tersebut yaitu:

أَلَمْ تَرَ أَنَّ ٱللَّهَ يَعْلَمُ مَا فِى ٱلسَّمَٰوَٰتِ وَمَا فِى ٱلْأَرْضِ ۖ مَا يَكُونُ مِن نَّجْوَىٰ ثَلَٰثَةٍ إِلَّا هُوَ رَابِعُهُمْ وَلَا خَمْسَةٍ إِلَّا هُوَ سَادِسُهُمْ وَلَآ أَدْنَىٰ مِن ذَٰلِكَ وَلَآ أَكْثَرَ إِلَّا هُوَ مَعَهُمْ أَيْنَ مَا كَانُوا۟ ۖ ثُمَّ يُنَبِّئُهُم بِمَا عَمِلُوا۟ يَوْمَ ٱلْقِيَٰمَةِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ بِكُلِّ شَىْءٍ عَلِيمٌ ﴿٧﴾

Artinya: tidakkah kamu perhatikan, bahwa Sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan di bumi? tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dia-lah keempatnya. dan tiada (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dia-lah keenamnya. dan tiada (pula) pembicaraan antara jumlah yang kurang dari itu atau lebih banyak, melainkan Dia berada bersama mereka di manapun mereka berada. kemudian Dia akan memberitahukan kepada mereka pada hari kiamat apa yang telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui segala sesuatu.

[8] Pada masa Rasulullah telah menangani kasus seorang anshar yang pernah memperkarakan zubair kepada Rasullullah SAW dalam masalah *syiraj al-harrah* yang digunakan untuk mengairi kurma. Kemudian, Rasulullah langsung memutuskan perkara yaitu menyuruh Zubair mengalirkan airnya. Dengan tujuan agar air tersebut sama-sama dirasakan antara Anshar dan Zubair. Hal ini, menunjukkan bahwa Rasulullah terlebih dahulu melakukan pemeriksaan yang kemudian memutuskan perkara agar tidak terjadi perselisihan. Contoh ini merupakan hal yang menunjukkan bahwa air merupakan kekayaan milik negara tidak boleh dikuasai oleh diri sendiri. Oleh karena itu, harus dijaga, diawasi, dan diperiksa untuk mencegah terjadinya kecurangan, lihat Yahya. A. R., *Struktur Negara Khilafah: Pemerintahan dan Administrasi*, (Jakarta: HTI Press, 2016), 199.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan pemeriksaan dan pengawasan kedua adalah pengawasan efektif yaitu pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah didelegasikan kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas.[9] Allah telah berfirman dalam al-Quran mengenai pengawasan yaitu:

إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُكُمۡ أَن تُؤَدُّواْ ٱلۡأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهۡلِهَا وَإِذَا حَكَمۡتُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحۡكُمُواْ بِٱلۡعَدۡلِۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعَۢا بَصِيرٗا

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

Ayat tersebut menjelaskan bahwa pengawasan wajib dilakukan dalam diri sendiri yang merupakan tanggungjawab individu, amanah dan adil. Islam memerintahkan bahwa setiap orang untuk menyampaikan amanah yang ditanggungnya atas jabatan yang dikerjakannya. Oleh karena itu, dalam menunaikan amanah merupakan kewajiban setiap individu pegawai muslim.

وَكُلَّ إِنسَٰنٍ أَلۡزَمۡنَٰهُ طَٰٓئِرَهُۥ فِي عُنُقِهِۦۖ وَنُخۡرِجُ لَهُۥ يَوۡمَ ٱلۡقِيَٰمَةِ كِتَٰبٗا يَلۡقَىٰهُ مَنشُورًا ١٣

[9] Nana Herdiana Abdurrahman, *Manajemen Bisnis Syariah dan Kewirausahaan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2013), 135-138.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Artinya: dan tiap-tiap manusia itu telah Kami tetapkan amal perbuatannya (sebagaimana tetapnya kalung) pada lehernya. dan Kami keluarkan baginya pada hari kiamat sebuah kitab yang dijumpainya terbuka.[10]

وَإِلَىٰ ثَمُودَ أَخَاهُمْ صَٰلِحًا ۚ قَالَ يَٰقَوْمِ ٱعْبُدُوا۟ ٱللَّهَ مَا لَكُم مِّنْ إِلَٰهٍ غَيْرُهُۥ ۖ هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ ٱلْأَرْضِ وَٱسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَٱسْتَغْفِرُوهُ ثُمَّ تُوبُوٓا۟ إِلَيْهِ ۚ إِنَّ رَبِّى قَرِيبٌ مُّجِيبٌ ﴿٦١﴾

Artinya: dan kepada Tsamud (kami utus) saudara mereka shaleh. Shaleh berkata: "Hai kaumku, sembahlah Allah, sekali-kali tidak ada bagimu Tuhan selain Dia. Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunan-Nya, kemudian bertobatlah kepada-Nya, Sesungguhnya Tuhanku Amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenankan (doa hamba-Nya)."[11]

إِلَّا مَنْ أَتَى ٱللَّهَ بِقَلْبٍ سَلِيمٍ ﴿٨٩﴾

Artinya: kecuali orang-orang yang menghadap Allah dengan hati yang bersih.[12]

Penjelasan mengenai ayat tersebut diketahui bahwa bagi seorang yang ditunjuk menjalankan tugas harus memiliki hati dan jiwa yang bersih agar tidak melakukan hal yang dapat merugikan masyarakat dan negara. Hati yang bersih akan mengeluarkan sifat seseorang yang bersih pula. Oleh karena itu,

---

[10] Ahmad Ibrahim Abu Sinn, *Manajemen Syariah: Sebuah Kajian Historisdan Kontemporer,* (Jakarta: Rajawali Press, 2012), 180-181.

[11] Al-Quran 11: 61

[12] Al-Quran 26: 89. Lihat juga H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah,* (Jakarta: Kencana, 2003), 183.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengawasan yang dilakukan merupakan hal yang sangat benar-benar sebuah hal yang harus dilaksanakan dengan baik. Selain itu, pengawasan (al-*muraqabah*) juga terdapat beberapa syarat yaitu: *pertama*, Harus memiliki kesadaran bahwa Allah sedang mengawasinya. *Kedua*, Pengawasan dari lembaga-lembaga yang ada di masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung/media massa. *Ketiga*, Diawasi oleh lembaga-lembaga khusus yang dibentuk oleh pemerintah. *Keempat*, Adanya sanksi hukum yang tegas, bagi yang melanggar aturan atau menyalahgunakan keuangan negara.[13]

Pada masa pra-islam uang Romawi dan Persia digunakan di Hijaz, disamping itu beberapa uang perak Himyar yang bergambar burung hantu Attic. Umar, Mu'awiyah dan para khalifah terdahulu lainnya merasa cukup dengan mata uang asing yang sudah beredar, dan mungkin pada beberapa kasus menyertakan kutipan ayat al-Quran tertentu pada koin-koin tersebut. Sejumlah uang emas dan perak pernah dicetak sebelumnya pada masa 'Abd Al-Malik, namun cetakan tersebut hanyalah tiruan dari mata uang Bizantium dan Persia. Pada tahun 695, 'Abd Al-Malik mencetak dinar emas dan dirham perak yang murni hasil karya orang Arab. Wakilnya di Irak yaitu al-Hajjaj yang mencetak uang perak di Kufah pada tahun berikutnya.[14]

Pada tahun 693 khalifah Abdul Malik secara bulat menetapkan untuk mencetak uang sendiri di Damaskus. Sementara itu Hajjaj pada tahun

[13] H. A.Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi...,*179.

[14] Philip K. Hitti, *History Of The Arabs*, Terj. R. Cecep Lukman Yasin dan Dedi Slamet Riyadi, (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2002), 271-272.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berikutnya melakukan hal yang sama. Akibatnya masyarakat Arab sudah mulai mengenal sistem perhitungan. Ide ini juga diterima di Yaman, Siria, dan Iraq.

Seluruh sumber-sumber pendapatan tersebut di atas dikelola oleh sebuah departemen yang disebut dengan departemen pendapatan negara (*diwan al-kharaj*), sdan hasil pengumpulan dari sumber-sumber tersebut disimpan di *Baitul Mal* (kantor perbendaharaan negara). Pada masa pemerintahan Abdul Malik, perkembangan perdagangan dan perekonomian, teraturnya pengelolaan pendapatan negara yang didukung oleh keamanan dan ketertiban yang terjamin telah membawa masyarakatnya pada tingakat kemakmuran. [15]

Pengawas keuangan yang dilakukan oleh umat Kristen yang diberikan jabatan oleh Mu'awiyah merupakan sebuah hal yang sangat penting dalam pengawasan keuangan di masa tersebut. Dapat diselusuri bahwa *al musyrif al mali* merupakan pengawas keuangan pertama yang diadakan dalam sejarah umat Islam. Pertama kali yang dicetuskan oleh Mu'awiyah yang mengambil sistem dari Bizantium. Pada masa muawiyah sudah ada penerbitan uang logam yang meniru uang Bizantium dan Romawi.

Selain dari pengawasan *al musyrif al mali* yang berfungsi dalam pengawasan keuangan. Namun, ada pula pengawasan keuangan yang dilakukan pada masa Rasulullah yaitu *wilayatul hisbah*. *Wilayatul hisbah* merupakan salah satu bentuk peradaban umat Islam yang mengalami proses secara siklus. Masa kebangkitan dimulai sejak hijrahnya Rasulullah saw dari Mekkah ke

[15] Naila Farah, "Perkembangan Ekonomi dan Administrasi Pada Masa Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah," (Artikel-IAIN Syekh Nurjati, Cirebon), 31-32.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Madinah (622 M) sampai dengan runtuhnya kekhalifahan Bani Umayyah (750 M). Masa ini ditandai dengan embrio pelaksanaan wewenang hisbah yang terbatas pada aspek pengawasan terhadap praktek perdagangan di pasar dan moral masyarakat.

Masa keemasan dimulai dari munculnya kekhalifahan Abbasiyyah (750 M) sampai tahun 1800-an. Masa ini ditandai dengan dilembagakannya *wilayatul hisbah* dalam sistem ketatanegaraan yang disejajarkan dengan *wilayat al-qad* dan *wilayat al-mazalim*. Dengan bertambah luasnya wilayah kekuasaan khalifah, maka kantor *wilayatul hisbah* juga diperluas dan memegang sejumlah fungsi yang terus bertambah. Wewenang *wilayatul hisbah* turut meluas seiring dengan meluasnya umat Islam di Barat seperti di Spanyol dan Afrika Utara. Bahkan *wilayatul hisbah* menjadi bagian integral setelah terpecahnya kekhalifahan di Baghdad.

Sedangkan, masa kehancuran *wilayatul hisbah* dimulai dari masuknya kolonialisme Barat terhadap dunia Islam yaitu abad ke-18 sampai awal abad ke-20. Pada masa ini, nama lembaga *wilayatul hisbah* sudah tidak ada di dunia Islam, namun kewenangannya didistribusikan ke departemen-departemen pemerintah. Pendistribusian ini dilakukan oleh kolonial dalam rangka menghilangkan fungsi-fungsi keagamaan *wilayatul hisbah,* sehingga menjadi departemen yang sekuler.[16]

[16] Akhmad Mujahidin, "Eksistensi Lembaga Hisbah dalam Sejarah: Analisis Terhadap Peran Muhtasib dalam Perdagangan," Jurnal *Ilmiah Keislaman*, Vol. 4, No. 2, (Juli-Desember 2005), 120.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Al-Mawardi mendefinisikan hisbah identik dengan konsep *amar ma'ruf nahi munkar* itu sendiri, dia hanya menambahkan kalimat "jika secara nyata ditinggalkan" (dalam hal kebaikan) dan "jika secara nyata dilakukan" (dalam hal kemungkaran). Artinya objek hisbah adalah perbuatan yang secara nyata dilakukan dan berpotensi mengganggu ketertiban masyarakat. Terhadap perbuatan mengabaikan kebaikan dan melakukan pelanggaran yang tidak tampak, maka bukan menjadi tugas *muhtasib*, sebab hal itu bertentangan dengan prinsip ajaran Islam yang melarang mencari-cari kesalahan orang lain.

Menurut al-Mawardi, tugas *wilayatul hisbah* dilaksanakan *muhtasib*. Selain *muhtasib, wilayatul hisbah* juga dilakukan oleh *mutatawwi'* (rela-wan). Muhtasib termasuk hakim yang menangani perkara pe-langgaran ketertiban umum dan kesusilaan. *wilayatul hisbah* disebut dengan pengadilan di tempat (*trial on the spot*). Metode peradilannya juga berbeda dengan hakim biasa atau hakim luar biasa (*qadi al-mazalim*). Al-Mawardi membagi tugas-tugas *wilayatul hisbah* menjadi dua tugas pokok, pertama *amar ma'ruf* (menganjurkan kebajikan) dan kedua *nahi munkar* (mencegah kemungkaran). *Amar ma'ruf* dibagi menjadi tiga kategori: *pertama*, yang berhubungan dengan hak-hak Allah; *kedua*, yang berhubungan dengan hak-hak manusia; dan *ketiga*, dan campuran antara hak Allah dan hak manusia.[17]

Kemudian, selain *wilayatul hisbah* ada pula *wilayah mazhalim* yang dapat mengawasi keuangan. Lembaga *Wilayah Mazhalim* terkenal dikalangan

[17] Lihat, "Marah Halim, Eksistensi Wilayatul Hisbah dalam Sistem Pemerintahan Islam," Jurnal *Ilmiah Islam Futura,* Vol. 10, No. 2 (Februari 2011), 70-71.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bangsa Persia dan Arab.[18] *Wilayah Mazhalim* yang salah satu tugasnya adalah memeriksa penyimpangan-penyimpangan terhadap harta kekayaan negara sudah dilakukan sejak masa Rasulullah, khulafa' al-Rasyiddin, dan dalam pemerintahan Islam. Pada masa masa khulafa' al-Rasyiddin lembaga *Wilayah Mazhalim* belum dijelas penamaannya. Namun, ciri-ciri *Wilayah Mazhalim* sudah dipraktekkan dengan berbagai penyelesaian kasus-kasus dalam sebuah pemerintahan.[19]

Menurut Imam al-Mawardi dalam kitab *Al ahkamu Sulthaniyah* menjelaskan beberapa perkara-perkara yang di periksa oleh *Wilayah Mazhalim* yaitu salah satunya adalah dalam pengawasan dan pemeriksaan bagi orang-orang yang berbuat zhalim terhadap harta kekayaan negara.[20] Hal

---

[18] Topo Santosao*, Membumikan Hukum Pidana Islam: Penegakakn Syariat Dalam Wacana Dan Agenda*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), 113.

[19] Mengingat kesadaran umat islam pada masa itu relative tinggi, ketertiban masyarakat terkendali, sehingga jarang sekali terlihat adanya persoalan yang pelik dan krusial. Hal itu di karenakan umat islam senangtiasa mendapatkan bimbingan dan pemahaman untuk berbuat baik dan adil. Namun demikian, bukan berarti permasalahan-permasalahan itu tidak pernah muncul sama sekali. Karena ternyata dengan kehidupan masyarakat dan perlusasan wilayah kekuasaan pemerintahan islam yang semakin berkembang, sebenarnya masih ada permasalahan yang mirip dengan mazhalim yaitu bila seseorang melakukan Biasatas dasar watak keras yang dimilikinya. Walaupun permasalahan ini masih dapat di selesaikan oleh Hakim. Lihat, Imam Al- Mawardi. *A L- Ahkam As-Sultoniyyah, (*Jakarta: Darul Falah 2012), 81.

[20] Menurut Imam al-Mawardi dalam kitab *Al ahkamu Sulthaniyah* menjelaskan beberapa perkara-perkara yang di periksa oleh *Wilayah Mazhalim* yaitu sebagai berikut: Menyelesaikan masalah penganiayaan para penguasa (individu maupun kelompok). Memeriksa kecurangan yang dilakukan oleh pejabat yang diberikan tugas untuk mengumpulkan zakat dan harta kekayaan lainnya. Melakukan pengawasan atau mengontrol keadaan para pejabat negara. Menerima dan memeriksa pengaduan yang diajukan oleh tentara yang digaji karena gaji telat dibayar. Memeriksa dan mengembalikan harta rakyat yang telah dirampas oleh pejabat yang tidak bertanggungjwaab (korupsi). Melakukan pengawasan terhadap harta-harta waqaf. Melakukan pemeriksaan terhadap perkara atau masalah umum yang tidak dapat diselesaikan oleh petugas *hisbah*. Mengawasi serta menjaga hak-hak Allah seperti ibadah-ibadah yang nyata seperti Sholat jum'at, Hari raya, Haji, dan Jihad. Memeriksa dan menyelesaikan masalah-masalah yang telah menjadi sengketa diantara pihak-pihak yang bersangkutan. Mengawasi serta menjaga hak-hak Allah seperti ibadah-ibadah yang nyata seperti Sholat jum'at, Hari raya, Haji, dan Jihad. Memeriksa dan menyelesaikan masalah-masalah yang telah menjadi sengketa diantara pihak-pihak yang bersangkutan. Lihat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tersebut dimaksudkan untuk mengawasi keuangan negara yang mana para pejabat yang diberi tugas untuk mengurus harta-harta rakyat.

Berdasarkan tugas-tugas *Wilayah Mazhalim* dapat dikemukakan bahwa lembaga *Wilayah Mazhalim* diberi wewenang dalam hal memeriksa. Memeriksa perkara-perkara yang dapat membuat negara hancur. Oleh karena itu, *Wilayah Mazhalim* wajib melakukan pemeriksaan yang terjadi dalam negara. Melalui proses peradilan diupayakan untuk mewujudkan keadilan dan memberikan perlindungan hukum agar dapat terlaksana dengan baik bukan hanya melalui individu yang diberi kewenangan hukum, namun aspek efektifitas, spesialisasi, tertib administrasi, dan kepastian hukum.[21]

Berdasarkan uraian yang dipapar tersebut, dapat ditarik kesimpulan mengenai pengawas keuangan dalam islam yaitu bahwa sudah dibentuk lembaga-lembaga untuk mengurus keuangan. Namun, dalam tugas dan fungsinya masih sangat umum. Sebagaimana yang telah dijelaskan mengenai pengawasan dalam wilayah mazhalim, yang memiliki tugas

---

Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddiqie, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001), 93

[21] Qâdhî Madzâlim diangkat oleh khalifah, maupun Qâdhî Qudhât. Mengenai tugas mengawasi, membina dan memecatnya bisa dilakukan oleh khalifah, Qâdhî Qudhât atau kepala *Qâdhî Madzalim*, jika mereka diberi kewenangan oleh khalifah untuk melakukan tugas dan fungsi tersebut. Tugas dan fungsi Qâdhî Madzalim adalah menghentikan kezaliman yang dilakukan oleh negara kepada rakyat. Jika ini terkait dengan kebijakan, maka Qâdhî Madzalim akan membatalkan kebijakan tersebut. Jika ini terkait dengan sikap atau tindakan semena-mena, maka *Qâdhî Madzalim* juga akan menghentikan sikap dan tindakan tersebut. *Qâdhî Madzalim* berhak memberhentikan pejabat, pegawai negara, bahkan khalifah jika harus diberhentikan, sebagaimana ketentuan hukum syara'. Termasuk, jika pengangkatan khalifah dianggap tidak sah, maka Qâdhî Madzalim bisa menghentikannya. Lihat, Ridwan HR, *Fiqih Politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan,* (Yogyakarta : FH UII Press, 2007), 287.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sangat luas. Akan tetapi, ada salah satunya yang mengurus masalah keuangan. Kemudian, selain itu dalam sejarah peradaban islam ada yang disebut dengan wilayah hisbah yang tugas dan fungsinya salah satunya adalah dalam pengawasan. Semakin lajunya peradaban islam ada yang mengurus keuangan dengan pengawasan yang sangat signifikan yaitu *al musyrif al mali.* Dari ketiga lembaga tersebut, tidaklah saling bentrok, akan tetapi saling sinkron karena fungsi dan tugasnya dalam pengawasan keuangan.

B. Dasar Hukum dalam Pengawasan Keuangan Islam

Semua aturan terhadap pelaksanaan dalam menyelesaikan sebuah masalah atau perkara dalam Islam merujuk kepada al-Quran. Al-Quran satu-satunya rujukan yang paling tepat dan akurat dalam Islam. Oleh karena itu, dalam pengawasan keuangan islam harus merujuk pada al-quran. Adapun dasar hukum dalam pengawasan keuangan islam dalam penyelesaian masalah yaitu sebagai berikut:

سَمَّٰعُونَ لِلۡكَذِبِ أَكَّٰلُونَ لِلسُّحۡتِۚ فَإِن جَآءُوكَ فَٱحۡكُم بَيۡنَهُمۡ أَوۡ أَعۡرِضۡ عَنۡهُمۡۖ وَإِن تُعۡرِضۡ عَنۡهُمۡ فَلَن يَضُرُّوكَ شَيۡـٔٗاۖ وَإِنۡ حَكَمۡتَ فَٱحۡكُم بَيۡنَهُم بِٱلۡقِسۡطِۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلۡمُقۡسِطِينَ ٤٢

Artinya: Mereka itu adalah orang-orang yang suka mendengar berita bohong, banyak memakan yang haram. Jika mereka (orang Yahudi) datang kepadamu (untuk meminta putusan), Maka putuskanlah (perkara itu) diantara mereka,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

atau berpalinglah dari mereka; jika kamu berpaling dari mereka Maka mereka tidak akan memberi mudharat kepadamu sedikitpun. dan jika kamu memutuskan perkara mereka, Maka putuskanlah (perkara itu) diantara mereka dengan adil, Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang adil.[22]

Penjelasan terdapat ayat tersebut adalah menyuruh kepada manusia agar tidak melakukan perbuatan yang dapat merusak diri sendiri atau orang lain. dapat disimpulkan dan dipahami bahwa yang dimaksud adalah jangan mengambil hak orang lain. sebagai pejabat negara tidak boleh mengambil atau merampas hak milik orang lain yang berupa kekayaan milik negara. kemudian, jika hal tersebut terjadi maka harus diperiksa dan diadili. Adil dalam artian harus mengembalikan hak-hak yang telah dirampas kepada orang yang berhak mengambilnya.

أُذِنَ لِلَّذِينَ يُقَـٰتَلُونَ بِأَنَّهُمۡ ظُلِمُواْۚ وَإِنَّ ٱللَّهَ عَلَىٰ نَصۡرِهِمۡ لَقَدِيرٌ ٣٩

Artinya: Telah diizinkan (berperang) bagi orang-orang yang diperangi, karena Sesungguhnya mereka telah dianiaya. dan Sesungguhnya Allah, benar-benar Maha Kuasa menolong mereka itu.[23]

Ayat tersebut telah menegaskan bahwa ada keharusan untuk menghukum orang-orang yang berbuat kezhaliman. Oleh karena itu, *Wilayah Mazhalim, wilayatul hisbah dan al musyrif al mali* dapat menghukum atau mempenjarakan orang-orang yang berbuat jahat. Tujuan dari hukuman tersebut adalah agar orang tersebut bisa taubat atau tidak

[22] Al-Quran 5: 42.
[23] Al-Quran 22: 39.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengulangi perbuatannya. Selain itu, tujuan dari hukuman tersebut untuk menyelamatkan orang yang terzhalimi dan menyelamatkan negara sendiri agar tidak terjadi kehancuran.

فَمَن تَابَ مِنۢ بَعۡدِ ظُلۡمِهِۦ وَأَصۡلَحَ فَإِنَّ ٱللَّهَ يَتُوبُ عَلَيۡهِۗ إِنَّ ٱللَّهَ غَفُورٞ رَّحِيمٌ ٣٩

Artinya: Maka Barangsiapa bertaubat (di antara pencuri-pencuri itu) sesudah melakukan kejahatan itu dan memperbaiki diri, Maka Sesungguhnya Allah menerima taubatnya. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.[24]

Berdasarkan ayat tersebut maka dapat diperjelas bahwa bagi orang-orang yang berbuat kezhaliman namun dapat memperbaiki diri, maka dapat diampuni. Hubungan dengan pengawas keuangan islam, adalah sebagaimana tugas dan wewenangnya yang dilakukan dalam lembaga pengawasan keuangan, dengan tujuan agar orang yang dihukum atas kesalahan yang diperbuat harus melakukan intropeksi diri dan bertaubat. Semua tujuan tersebut merupakan keadilan untuk semua rakyat agar terjadi kemerataan kesejahteraan rakyat.

C. Relevansi BPK dengan Pengawas Keuangan *al Musyrif al Mali*

Badan Pemeriksa Keuangan diberi kewenangan dalam pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang berupa kewenangan regulasi yang

[24] Al-Quran 5: 39.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ditegaskan dalam pembentuk Undang-Undang *legislative delegation of rule making power* kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh karena itu, kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan sangat luas yang mencakup bidang pengaturan legislatif, pelaksanaan eksekutif, dan penjatuhan sanksi dari yudikatif. Hal tersebut, jika terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan keuangan negara, maka Badan Pemeriksa Keuangan wajib mengetahuinya dan memberikan ketentuan dari keputusan Badan Pemeriksa Keuangan.

Luas pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dilakukan sesuai dengan bidang-bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan negara serta pada tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa. Selanjutnya, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memeriksa dan menilai jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan hukum baik yang disengaja maupun tidak.

Peradilan yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan merupakan peradilan semu, yang karateristik keputusannya mengandung norma konkrit dan bersifat individual yang sama dengan putusan pengadilan. Sebagaimana tujuan negara agar tercapainya administrasi yang baik, maka diperlukan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara dalam rangka usaha meminimalisir penyelewengan atau penyalahgunaan keuangan negara.[25]

Pada prinsipnya, Islam diajarkan mengenai keadilan antar sesama manusia. Adapun jaminan keadilan hukum tidak terbatas pada pemerintahan namun juga pada tataran ruang lingkup rakyat. Suatu lembaga dalam negara Islam harus memenuhi kriteria yaitu sebagai berikut:

1. Harus sesuai dengan syariat Islam
2. Bisa meletakkan persamaan kedudukan manusia didepan hukum dan pemerintahan
3. Masyarakat tidak diberatkan dalam melaksanakannya
4. Dapat menciptakan rasa keadilan sesama manusia atau masyarakat
5. Bisa menciptakan kemaslahatan umat

Oleh karena itu, *al musyrif al mali* telah menjalankan keadilan terhadap rakyat yang terzhalimi. Ada sebuah relevansi antara Badan Pemeriksa Keuangan negara dengan *al musyrif al mali* dapat dilihat dari segi kewenangan yaitu dalam menyelesaikan perkara penyimpangan dan penyalahgunaan keuangan negara. Selain itu, wilayah hisbah sebagai pengawas yang sudah dilakukan Rasulullah. Pengawasan yang dilakukan adalah dalam pengawasan kinerja dan aktivitas pekerja. Dengan tujuan agar dalam pelaksanaan pekerjaan dapat diselenggarakan dengan baik, efesien, serta sesuai dengan prosedur.

[25] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), 118.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sedangkan pemeriksaan yang dilakukan oleh *wilayah mazhalim* harus menggunakan cara-cara yang diperbolehkan untuk mendapatkan kebenaran dan fakta amupun pembuktian yang nyata secara konvensional. Menurut para fuqaha, dalam pemeriksaan jika ditemukan kecurigaan terhadap penyalahgunaan keuangan negara maka diminta bukti tulisan atau laporan. Namun, bukti laporan tidak akan mendukung secara kuat jika tidak diiringi dengan pengakuan dari yang bersangkutan. Tujuan dari *wilayah mazhalim* adalah untuk mengembalikan hak-hak rakyat yang sudah dirampas oleh para penguasa dengan cara memeriksa setiap perkara yang menjadi dugaan kesalahan dalam menjalankan tugasnya maupun penyelewengan.[26]

Adapun titik temu antara Badan Pemeriksa Keuangan dengan pengawas *al musyrif al mali* adalah dalam pengawasan keuangan yang sama-sama mengawasi kinerja dan seluruh kegiatan pengelolaan keuangan. Sedangkan, titik temu dalam *wilayatul hisbah* adalah sama-sama berwenang dalam memeriksa dan mengawasi pengelolaan keuangan. Kemudian, *wilayah Mazhalim* ada objek kewenangan yaitu dalam hal pemeriksaan kecurangan yang dilakukan oleh pejabat negara yang tidak bertanggungjawab yang ditugaskan untuk mengumpulkan zakat dan harta kekayaan negara.

Sedangkan Badan Pemeriska Keuangan memunyai kekuasaan yang bersifat *quasi* peradilan yang ditentukan oleh keputusan Badan Pemeriksa Keuangan. Namun, karakteristik keputusan Badan Pemeriksa Keuangan tetap

[26] Ali Abdul Halim Mahmud, *Karakteristik Umat Terbaik Telaah Manhaj, Akidah, Dan Harakah*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 225.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengandung norma konkrit dan bersifat individual. Hal tersebut, karena Badan Pemeriksa Keuangan merupakan lembaga yang bebas dan mandiri, tidak dapat dipengaruhi oleh lembaga lain. Antara *wilayah Mazhalim* dengan Badan Pemeriksa Keuangan memiliki fungsi yudisial yang sama-sama menerapkan hukum dalam hal pengelolaan dan kekayaan milik negara. Tujuan dari keduanya adalah untuk menghindari penyelewengan dan penyalahgunaan yang dilakukan oleh pejabat negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan latar belakang, identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kajian pustaka, metode penelitian, dan analisis pembahasan yang dipaparkan pada bab terdahalu. Maka, dapat diambil kesimpulan dalam sebuah penelitian yang berupa hasil dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa dalam sistem pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara dalam UU No. 15 Tahun 2004 dan pasal 23E UUD 1945 yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan masih ditemukan kendala-kendala dalam pemeriksaan. Hal tersebut tidak ada keseseuaian dalam kinerjanya yang selalu ada tumpang tindih dalam pemeriksaan dengan lembaga lainnya. Tidak hanya itu kendala yang dihadapi oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan yang diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tidak sepenuhinya ditanggapi dengan serius. Hal tersebut, mengakibatkan Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemeriksaan pengelolaan keuangan negara tidak transparansi terhadap masyarakat. Sistem yang dijalankan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan masih belum optimal dijalankan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Bahwa dalam penelitian tesis ini pada tinjauan *siyāsah māliyah* yang tinjauannya fokus pada pengawas keuangan Islam yaitu antara *al musyrif al mal, wilayatul hisbah* dan *wilayah mazhalim* yaitu sama-sama dalam melakukan pengawasan keuangan. Diantaranya, bertemu dititik tugas yang mengawasi keuangan atau kekayaan negara. Ketiga hal tersebut dapat ditemukan bahwa mulai dari masa Rasulullah yaitu *wilayah hisbah*, sampai dengan masa peradaban Islam yaitu zaman pertengahan menunjukkan bahwa ada sebuah praktek pengawas keuangan yang dilakukan pada zaman Mu'awiyah yaitu al *musyriful al mali* dan kemudian dibentuk *wilayah mazhalim* yang salah satu tugasnya adalah mengawasi harta-harta rakyat. Pengawasan sesungguhnya hanya pada Allah, yang kemudian semua dasar hukum pengawasan berlandaskan pada al-quran dan hadits.

B. Saran

Berdasarkan hasil dari penelitian ini, maka dapat disarankan kepada akademis maupun pemerintah yaitu sebagai berikut:

1. Saran Teori

Untuk mengembangkan penelitian ini maka kedepannya diharapkan ada yang meneliti tentang pembahasan mengenai kajian serupa yaitu tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Jika dalam penelitian ini difokuskan pada pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dalam *siyāsah māliyah*,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

maka diharapkan untuk dikembangkan penelitian ini dari perspektif lainnya seperti perspektif ekonomi syariah, perspektif *hisbah,* dan lain sebagainya. Selain itu, diharapkan penelitian ini, dapat pergunakan untuk bahan penelitian selanjutnya. Kemudian, diharapkan dipergunakan untuk mengembangkan penelitian selanjutnya yang lebih baik lagi. Tidak hanya itu, penulis juga berharap agar penelitian ini lebih diperhatikan dan dilanjutkan dengan penelitian yang lebih detil lagi.

2. Saran Praktis

Sebuah penelitian tidak terlepas dari pemerintah dan masyarakat, maka dalam penelitian ini akan memberikan saran kepada lembaga yang bersangkutan yaitu lembaga Badan Pemeriksa Keuangan yang khusus ada di Indonesia. Adapun saran tersebut adalah mengenai perbaikan sistem pemeriksaan yang ada pada pengelolaan keuangan negara. selain itu, diharapkan agar lebih mempertegas dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Selain itu, mengenai tugas dan fungsi pemeriksaan keuangan jangan tumpang-tindih dengan lembaga lain seperti lembaga APIP. Karena, dalam pelaksanaannya masih terjadi tumpang tindih dalam pemeriksaan pengelolaan keuangan negara. Seharusnya, dipertegas dan diperjelas tugas masing-masing lembaga yang mengurus keuangan negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hal tersebut, agar dalam pelaksanaan pemeriksaan tidak terjadi kejanggalan-janggalan antar lembaga.

Bagi lembaga lain seperti lembaga perwakilan, agar bersikap serius dalam menanggapi laporan hasil pemeriksaan dari lembaga Badan Pemeriksa Keuangan yang ditemukan penyimpangan dan penyalahgunaan keuangan negara. Selain itu, pemerintah harus lebih memperjelas dan memperketat lagi sanksi-sanksi bagi orang-orang yang menyalahgunakan keuangan negara. Selanjutnya saran bagi pejabat negara agar selalu mengintropeksi diri, sadar bahwa ada pengawasan yang lebih tinggi dari presiden dan Badan Pemeriksa Keuangan yaitu Allah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

A. AL-QURAN

Tim Penyusun, Al-Quran dan Terjemahan, Surabaya: Fajar Mulya, 2009.

B. PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Amendemen.

Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa keuangan.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Negara

Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan No. 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

C. BUKU

A. R, Yahya, *Struktur Negara Khilafah: Pemerintahan dan Administrasi*, Jakarta: HTI Press, 2016.

Abdurrahman, Nana Herdiana, *Manajemen Bisnis Syariah dan Kewirausahaan*, Bandung: Pustaka Setia, 2013.

Abu Sinn, Ahmad Ibrahim, *Manajemen Syariah: Sebuah Kajian Historis dan Kontemporer,* Jakarta: Rajawali Press, 2012.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Akbar, Bahrullah, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*, Jakarta: Prenanda Media, 2015.

Al Mawardi, Imam, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, Jakarta: Gema Insani Pers, 2000.

_____. *A l- Ahkam As-Sultoniyyah,* Jakarta: Darul Falah 2012.

_____, *Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*. Terj. Fadli Bahri, Cet. II, Jakarta: Darul Falah, 2006.

Aripin, Jaenal, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia,* Jakarta: Kencana, 2008.

Ash Shiddiqie, Teungku Muhammad Hasbi, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001.

Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum,* Jakarta: Rineka Cipta, 2007.

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalme Indonesia,* Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

_____, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.

_____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Astawa, I Gde Pantja, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara,* Bandung: Refika Aditima, 2009.

Astomo, Putera, *Hukum Tata Negara: Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Thafa Media, 2014.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Basyaib, Fachmi, *Teori Pembuatan Keputusan*, Jakarta: Grafindo, 2005.

Bungin, H. M. Burhan, *Metodologi Penelitian Kuantitatif: Komunikasi, Ekonomi, dan Kebijakan Publik Serta Ilmu-Ilmu Sosial lainnya*, Jakarta: Kencana, 2005.

Diantha, I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum,* Jakarta: Kencana, 2016.

Djazuli, H. A., *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta: Kencana, 2003.

Fahrojih, Ikhwan*, Pengawasan Keuangan Negara: Pemeriksaan Keuaangan Negara Melalui Auditor Internal dan Eksternal Serta DPR,* Malang: Intrans Publishing, 2016.

Fuad, Abu, *Penjelasan kitab Al-Amwal Fi Daulah Al-Khilafah*, Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2017.

Hadjon, Philipus M., *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: UGM, 2005.

Hitti, Philip K., *History Of The Arabs*, Terj. R. Cecep Lukman Yasin dan Dedi Slamet Riyadi, Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2002

Huda, Ni'matul*, Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013.

Ibrahim, Hasan, *Tarikh Al-Qadha, Al-Islam Al-Siyasy Wa Al-Diny Wa Al-Staqofi Wa Al-Ijtimaiy*, Al Juz Al – Awwal, Kairo: Mathba'ah Al-Nahdhah Al-Misriyah, 1953.

Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2014.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Irianto, Sulistyowati dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi,* Jakarta: Obor, 2009.

Kansil, C.S.T, *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara,* Jakarta: Pradnya Paramita, 2008.

Koto, Alaidin, *Sejarah Peradilan Islam*, Jakarta: Grafindo, 2011.

Mahmud, Ali Abdul Halim, *Karakteristik Umat Terbaik Telaah Manhaj, Akidah, dan Harakah*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Manan, Abdul, *Hukum Ekonomi Syariah: dalam Perspektif Kewenangan Peradilan Agama,* Jakarta:Kencana, 2012.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005.

MD, Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.

Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, Yogyakarta: UGM, 2005.

Mufid, Nur dan Nur Fuad, *Mencermati Konsep Kelembagaan Politik Era Abasiyah*, Jakarta: Pustaka Progresif, 2000.

Saidi, Muhammad Djafar, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Salim, HS., *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi,* Jakarta: Rajawali Pers, 2013.

Santosao, Topo*, Membumikan Hukum Pidana Islam: Penegakakn Syariat dalam Wacana dan Agenda*, Jakarta: Gema Insani Press, 2003.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Soemitra, Andri, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah,* Jakarta:Kencana, 2009.

Sukardja, Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara: dalam Perspektif Fikih Siyasah,* Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Sutedi, Adrian, *Hukum Keuangan Negara*, jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Tutik, Titik Triwulan, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Jakarta: Publisher Cerdas Pustaka, 2008.

_____, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Depok: Prenadamedia Group, 2017.

Zed, Mestika, *Metode Penelitian Kepustakaan,* Jakarta: Obor, 2008.

D. JURNAL

Alfath, Tahegga Primananda, "Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," Jurnal *The Spirit Of Low*, Vol. 1, No.1, Maret 2015.

Andrianto, Nico, "Pengembangan Kapasitas Pemeriksaan Kinerja di BPK dan ANAO, Sebuah Kajian Perbandingan," Jurnal *Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, Vol. 1, No. 1, Juli 2015.

Basniwati, Ad., "Hubungan DPR dan BPK dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan," *Jurnal Hukum JATSWARA,* Vol. 1.

Budiawan, Desiana Anugrah dan Budi S. Purnomo," Pengaruh Sistem Pengendalian Internal dan Kekuatan Koersif Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di Wilayah I Bogor Provinsi Jawa Barat)", Jurnal *Riset Akuntansi dan Keuangan,* Vol. 2, No. 1, Tanpa Tempat 2014.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Effendy, Yuswar dan Widyaiswara Madya, "Kajian Hasil Pemeriksaan BPK Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) Terhadap Laporan Keuangan Pemda," **J**urnal *Riset Akuntansi Dan Bisnis Fakultas Ekonomi,* Vol. 11 No. 1, Maret 2011.

Gunawan, Barbara, "Pengumuman Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Bank Indonesia Sebagai Upaya Untuk Melakukan Transparansi Dan Akuntabilitas Bank Indonesia (Suatu Tinjauan Dari Sisi Audit)," Jurnal *Akuntansi & Investasi,* Vol. 1, No. 2, Tanpa Tahun.

Halim, Marah, Eksistensi Wilayatul Hisbah dalam Sistem Pemerintahan Islam," Jurnal *Ilmiah Islam Futura,* Vol. 10, No. 2, Februari 2011.

Indrawati, "Prinsip Good Financial Governance Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan Clean Gobernance," Jurnal *Perspektif*, Vol. 18, No. 3, Sepetember, 2012.

Jasa, Gilang Prama dan Ratna Herawati, "Dinamika Relasi Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Audit Keuangan Negara," jurnal *Law Reform,* Vol. 13, No. 2, TT 2017.

Lusiana, dkk, "Analisis Penyelesaian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan," Jurnal *Economia*, Vol. 13, No. 2, Oktober 2017.

Mujahidin, Akhmad, "Eksistensi Lembaga Hisbah dalam Sejarah: Analisis Terhadap Peran Muhtasib dalam Perdagangan," Jurnal *Ilmiah Keislaman*, Vol. 4, No. 2, Juli-Desember 2005.

Noas, Heriyanto, "Pernanan Badan Pemeriksaan Keuangan Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah dalam Menerapkan Sistem Transparansi dan Akuntabilitas Untuk Tercapainya Pemerintahan yang Baik," Jurnal *Ilmu Hukum Legal Opinion*, Vol. 3, No. 1, 2015.

Nuraeni, Yenni, dkk," Model Pengelolaan Keuangan Instansi dalam Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Negara," Jurnal *Ekonomi Dan Bisnis*, Vol. 11, No. 1, Juni 2012.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pontoh, Andini Rahmayani, "Tugas dan Wewenang BPK dalam Pengawasan Pengelolaan Keuangan BUMN/D," Jurnal *Lex Admnistratum*, Vol. 1, No. 1, Januari-Maret 2013.

Pramono, Agus Joko, "Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Transformasi Kapabilitas Organisasi dan Peran Badan Pemeriksa Keuangan RI," Jurnal *Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, Vol. 2, No. 2, Desember 2016.

Raba', Mieke Rayu, "Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Melakukan Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik Menurut UU No. 15 Tahun 2006," Jurnal *Lex Crimen,* Vol. 6, No. 3, Mei 2017.

Reksohadiprodja, Sukanto, "Keuangan Negara Ekonomi Publik: Teori dan Praktek," Jurnal *JKAP*, Vol. 1, No. 1, Mei, 1996.

Rusli, Hardijan, "Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?," Jurnal *Law Review: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan,* Vol. 5, No. 3, Maret 2006.

Saraswati, Retno, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif", *Jurnal MMH*, Vol. 41, No. 1, Januari 2012.

Simanjuntak, Dumaria, "Pengisian Jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Untuk Mewujudkan BPK Yang Independen," Jurnal *Hukum dan Pembangunan Tahun Ke-47,* No.2, Maret-Juni 2017.

Suseno, Agung, "Eksistensi BPKP dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Bisnis & Birokrasi," Jurnal *Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Vol.17, No.1, Januari-April 2010.

Sutrisno, "Penerapan E-Audit Pada Audit Sektor Publik Sesuai Undang Undang Pemeriksaan Keuangan Negara," Jurnal *STIE Semarang*, Vol 6, No 1, Februari 2014.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Widayanti, Riya dan Lina Purnamawati, "Audit Sistem Informasi Pada Aplikasi Sistem Manajemen Pemeriksaan (SMP) Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia," Jurnal *Forum Ilmiah,* Vol. 10, No. 2, Mei 2013.

Yuliastuti, Rika, "Kebijakan Fiskal Bayt Al-Mal Sebagi Sistem Keuangan Negara Berbasisi Syariah:Studi Kritis Terhadap Pos Penerimaan APBN Indonesia," Jurnal *Media Mahardhika*, Vol. 14, No. 1, September 2015.

Yunawati, Sri, "Analisis Opini Bpk Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat," Jurnal *Ilmiah Cano Ekonomos,* Vol. 5 No. 1, Januari 2016.

Yuniarti Rozali, Rozmita Dewi dan Citra Ferninda Darliana, "Teknik Audit Investigatif Dalam Pengungkapan *Money Laundering* Berdasarkan Perspektif Akuntan Forensik," Jurnal *Riset Akuntansi dan Keuangan,* Vol. 3, No.1, TT. 2015.

E. TESIS, DISERTASI, ARTIKEL DAN MAKALAH

Azis, Harry Azhar, "Peran Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Mewujudkan *Good Governance* di Pemerintahan Daerah" Makalah--Universitas Brawijaya, Malang 2015.

Cakrawala, *Penelitian Sosial,* Vol. 3. Majalah *University Of California,* California 1975.

Farah, Naila, "Perkembangan Ekonomi dan Administrasi Pada Masa Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah," Artikel-IAIN Syekh Nurjati, Cirebon, TT.

Estikawati, Feria, "Pengaruh Keahlian, Independensi, Etika Terhadap Kualitas Audit Pada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Propinsi Lampung," Tesis--Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Muthmainah, Dinda Audriene, Menelisik Cara Kerja BPK dalam Memeriksa Keuangan Negara, laporan CNN Indonesia, diakses, Senin, 31/07/2017 09:10 WIB.

Sekar Arum, Materna Ayu Novita, "Peran Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Oleh Pemerintah Daerah: Studi Kasus Pemeriksaan BPK Perwakilan DIY Terhadap Pemerintah Kabupaten Sleman, Tesis-Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015.

Tim Penelitian, *Hak Dan Tanggungjawab Akuntan Publik Dalam Pemeriksaan Keuangan Negara,* Jakarta: Medio, 2011.

Wijiningsih, Ninuk dan Wiratno, "Peran dan Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan RI dalam Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara," (Penelitian--Universitas Trisakti, Jakarta, 2004.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id