

**KEDUDUKAN TIM PENGAWAL, PENGAMAN PEMERINTAHAN DAN  
PEMBANGUNAN DAERAH (TP4D) DITINJAU DARI  
SISTEM PENGAWASAN**  
**(Kajian Terhadap Kewenangan TP4D dan BPKP Dalam Pelaksanaan Fungsi  
Pengawasan Pembangunan Daerah)**

**OLEH :**  
**BANGGA ANDIKA HUTABARAT, SH.**  
**NPM. A2021151040**

**ABSTRAK**

Tesis ini membahas tentang Kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) ditinjau dari sistem pengawasan (Kajian Terhadap Kewenangan TP4D dan BPKP Dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Pembangunan Daerah. Di samping itu juga mempunyai tujuan yaitu untuk mengungkapkan dan menganalisis kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dalam sistem pengawasan dan batas kewenangan antara Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah, serta hubungan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah. Melalui studi kepustakaan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif diperoleh kesimpulan, bahwa kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dalam sistem pengawasan adalah sebagai lembaga independen untuk melaksanakan fungsi pengawasan pembangunan daerah. Namun dalam menjalankan tugas dan kewenangannya Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) tetap berkoordinasi dengan lembaga pengawasan negara lainnya. Batas kewenangan dari Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sangat jelas, di mana Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) memiliki kewenangan hanya sebatas melakukan pengawalan dan pengamanan jalannya pemerintahan dan pembangunan melalui upaya-upaya preventif dan melakukan penerangan serta penyuluhan hukum dalam setiap tahapan program pembangunan dari awal sampai akhir. Sedangkan untuk tugas pengawasan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan pekerjaan dan program pembangunan daerah, Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) tetap harus melakukan koordinasi dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah. Kewenangan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah, maka kedua lembaga ini sama-sama memiliki kewenangan yang diperoleh dari pendelegasian oleh Presiden. Hubungan antara Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah bersifat koordinasi.

## **ABSTRACT**

This thesis discusses the Position of Guard, Government and Regional Development (TP4D) Team from the supervision system (Study on the Authority of TP4D and BPKP in the Implementation of Regional Development Supervisory Function In addition it also has the purpose of expressing and analyzing the position of the Guard, Safety Team Government and Regional Development (TP4D) within the supervision and authority system between the Guard, Government and Regional Development Team (TP4D) with the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP) in the implementation of the regional development supervisory function, as well as the relations of the Guard, Security and Development Team (TP4D) with the Financial and Development Supervisory Board (BPKP) in the implementation of regional development supervision function Through literature study using normative juridical approach, it is concluded that the position of the Guard, Government and Regional Development Team (TP4D) Stem supervision is as an independent institution to carry out the monitoring function of regional development. However, in carrying out its duties and authorities, the Guard, Security and Government (TP4D) Team remains in coordination with other state oversight bodies. The limits of authority of the Guard, Government and Regional Development Team (TP4D) and the Financial and Development Supervisory Board (BPKP) are very clear, where the Guard, Government and Regional Development Team (TP4D) has the authority to only supervise and secure the running of the government and Development through preventive efforts and enlightening and legal counseling in every stage of the development program from start to finish. As for the task of supervising, monitoring and evaluating the implementation of work and regional development programs, the Guard, Government and Regional Development Team (TP4D) should continue to coordinate with BPKP, so that there will be no overlapping of authority in performing the functions Supervision of regional development. The authority of the Guard, Government and Regional Development Team (TP4D) and the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP) in the implementation of the regional development supervisory function, the two institutions have the same authority obtained from the delegation by the President. The relationship between the Guard, Government and Regional Development Team (TP4D) with the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP) in the implementation of the regional development supervision function is coordinated.

## **A. PENDAHULUAN**

Terselenggaranya pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa menjadi cita-cita dan harapan setiap bangsa. Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga penegak hukum juga harus berperan dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional di pusat dan daerah melalui pengawalan dan pengamanan, baik dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan maupun pemanfaatan hasil pembangunan, termasuk dalam upaya mencegah timbulnya penyimpangan dan kerugian negara.

Dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional di pusat dan daerah melalui pengawalan dan pengamanan, serta upaya mencegah timbulnya penyimpangan dan kerugian negara, maka Kejaksaan Republik Indonesia mengeluarkan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D).

Dasar filosofi dibentuknya Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D) adalah agenda prioritas dari **Presiden RI Joko Widodo** dalam menjalankan roda pemerintahan yang tercantum di dalam 9 (Sembilan) Agenda Prioritas yang disebut **Nawa Cita**.

Sebagai tindak lanjut dari 9 (sembilan) Agenda Prioritas **Nawa Cita**, maka Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015 pada tanggal 6 Mei 2015. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015 dimaksudkan untuk meningkatkan upaya pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi di instansi pemerintahan yang perlu didukung dan dilaksanakan secara terencana dan sungguh-sungguh sehingga kegiatan pencegahan korupsi yang dilakukan oleh Kejaksaan Republik Indonesia dapat berlangsung dengan efektif dan optimal.

Dari adanya Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 ini, maka Kejaksaan Republik Indonesia memandang perlu memberikan pendampingan kepada pejabat pemerintahan terkait dalam hal akselerasi pembangunan dan program-program strategis pembangunan nasional.

Oleh karena itu, Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga penegak hukum yang berperan dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional di pusat dan daerah melalui pengawalan dan pengamanan, baik dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan maupun pemanfaatan hasil pembangunan, termasuk dalam upaya mencegah timbulnya penyimpangan dan kerugian negara.

Melihat hal tersebut, maka Kejaksaan Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4) Kejaksaan Republik Indonesia.

Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4) mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut:

1. Mengawal, mengamankan dan mendukung keberhasilan jalannya pemerintahan dan pembangunan melalui upaya-upaya pencegahan/preventif dan persuasif baik di tingkat pusat maupun daerah sesuai wilayah hukum penugasan masing-masing dengan cara-cara:
  - a. Memberikan penerangan hukum di lingkungan instansi pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak lain terkait materi tentang perencanaan, pelelangan, pelaksanaan pekerjaan, pengawasan pelaksanaan pekerjaan, perijinan, pengadaan barang dan jasa, tertib administrasi dan tertib pengelolaan keuangan negara.
  - b. Melakukan diskusi atau pembahasan bersama instansi pemerintah, BUMN, BUMD untuk mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi dalam penyerapan anggaran dan pelaksanaan pembangunan.
  - c. Memberikan penerangan dan penyuluhan hukum baik atas inisiatif TP4 maupun atas permintaan pihak-pihak yang memerlukan yang tempat dan waktu pelaksanaannya ditetapkan berdasarkan kesepakatan dan sesuai kebutuhan.
  - d. TP4 dapat melibatkan instansi atau pihak lain yang memiliki kapasitas, kompetensi dan relevan dengan materi penerangan dan penyuluhan hukum yang akan disampaikan kepada instansi pemerintah, BUMN, dan BUMD.
2. Dapat memberikan pendampingan hukum dalam setiap tahapan program pembangunan dari awal sampai akhir, berupa:
  - a. Pembahasan hukum dari sisi penerangan regulasi, peraturan perundang-undangan, mekanisme dan prosedur dengan pejabat pengelola anggaran atas permasalahan yang dihadapi dalam hal penyerapan anggaran.
  - b. Pendapat hukum dalam tahapan perencanaan, pelelangan, pelaksanaan pekerjaan, pengawasan pelaksanaan pekerjaan, pengadaan barang dan jasa baik atas inisiatif TP4 maupun atas permintaan instansi dan pihak-pihak yang memerlukan.
3. Melakukan koordinasi dengan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang berpotensi menghambat, menggagalkan dan menimbulkan kerugian bagi keuangan negara.

4. Bersama-sama melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan pekerjaan dan program pembangunan.
5. Melaksanakan penegakan hukum represif ketika ditemukan bukti permulaan yang cukup setelah dilakukan koordinasi dengan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah tentang telah terjadinya perbuatan melawan hukum, penyalahgunaan kewenangan dan/atau perbuatan lainnya yang berakibat menimbulkan kerugian bagi keuangan negara.

Dalam rangka melaksanakan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4), maka Kejaksaan Republik Indonesia juga mengeluarkan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D).

Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D) ini disebabkan karena pada tahun 2015 lalu penyerapan anggaran yang dialami oleh pemerintah pusat maupun daerah sangat rendah. Hal ini dikarenakan banyak pejabat daerah yang takut dipidanakan apabila salah atau menyimpang dalam menggunakan anggaran tersebut.

Dengan dibentuknya Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D), diharapkan setiap pejabat daerah dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bisa meminta pendampingan untuk penggunaan anggaran keuangan daerah, sehingga semuanya bisa tepat sasaran dan program pembangunan bisa berjalan dengan baik. Pendampingan yang diberikan oleh Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) kepada pejabat daerah dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ini sampai pada pengawasan hasil pembangunan yang dilakukan.

Dengan melihat tugas, fungsi dan wewenang yang dimiliki Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) ini, maka menimbulkan polemik, di mana adanya anggapan bahwa terdapat tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan pengawasan pembangunan daerah dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Selama ini pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah menjadi tugas dan wewenang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan

(BPKP). Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah salah satu lembaga pengawas internal pemerintah yang memegang peranan penting dalam pengawasan. Salah satu tugas dan wewenang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah melaksanakan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara dan/atau daerah atas kegiatan yang bersifat lintas sektoral.

#### **A. RUMUSAN MASALAH**

Bertitik tolak dari uraian pendahuluan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dalam sistem pengawasan ?
2. Apa saja batas kewenangan antara Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah ?
3. Bagaimana hubungan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah ?

#### **B. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengungkapkan dan menganalisis kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan dan Daerah (TP4D) dalam sistem pengawasan.
2. Untuk mengungkapkan dan menganalisis batas kewenangan antara Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah.
3. Untuk mengungkapkan dan menganalisis hubungan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah.

## C. KERANGKA TEORITIK

### 1. Konsep Otonomi Daerah dan Pembangunan Daerah

Pemerintahan sebagai suatu kenyataan yang tak dapat dihindarkan dalam hidup setiap warga negara memiliki banyak arti bagi mereka, secara perorangan atau bersama-sama. **R. Wallace Brewster**<sup>1</sup> menyatakan bahwa pemerintah adalah suatu badan melalui mana negara bertindak, dan karenanya diberi kekuasaan penegakan hukum yang terakhir, dan yang kemudian juga menjadikan pemerintah sebagai tempat pembuatan keputusan akhir dari masalah-masalah sosial. Atau dalam ungkapan yang lebih sederhana, pemerintah adalah harapan dan peluang untuk mewujudkan hidup yang sejahtera dan berdaulat melalui pengelolaan kebebasan dan persamaan yang dimiliki oleh warga negara.

Pada sisi lain, pemerintah adalah pula tantangan dan kendala bagi warga negara terutama ketika pemerintah terjauhkan dari pengamalan etika pemerintahan. Kedua kemungkinan ini adalah suatu kondisi yang berpotensi menjadi kenyataan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Persoalan yang perlu diselesaikan adalah bagaimana memilih model pemerintahan yang sesuai dengan nilai-nilai kebangsaan dan mengimplementasikan model tersebut secara konsisten. Tidak ada model yang sempurna, dan karenanya yang diperlukan adalah pengembangan dan perbaikan. Melalui cara ini, suatu sistem pemerintahan dapat diharapkan semakin dapat memenuhi aspirasi warga negaranya, dan membawa mereka pada tujuan kehidupan yang lebih baik dari waktu ke waktu, sesuai dengan makna kehidupan dan nilai kebahagiaan yang mereka rumuskan dan amalkan.

Sejalan dengan tujuan mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berdaulat, pemerintah suatu negara secara terus-menerus akan melakukan kegiatan-kegiatan perubahan ke arah yang lebih baik. Bagi negara-negara yang sedang berkembang, rangkaian kegiatan itu merupakan tugas

---

<sup>1</sup>R. Wallace Brewster, *Government in Modern Society: With Emphasis on American Institutions*, 2nd Edition, Houghton Mifflin Company, Boston, 1963, page 7, dalam Muchlis Hamdi, *Otonomi Daerah dan Pembangunan Wilayah Perbatasan*, Makalah, Sambas, Kalimantan Barat, 14 Juli 2005, halaman 4.

pemerintahan yang utama, yang dilakukan sejak awal kemerdekaannya.

**George F. Gant** memaparkan tugas pembangunan ini mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Membangun identitasnya sebagai suatu negara-negara yang bersatu dan berintegrasi dan menciptakan suatu sistem baru untuk pembuatan kebijakan dan keputusan.
- b. Membangun sistem untuk menterjemahkan aspirasi dan tuntutan rakyat ke dalam kebijakan dan program yang layak, suatu proses pengambilan keputusan yang responsif terhadap hal-hal utama.
- c. Memperbaiki ketidaksamaan dan ketidakadilan dalam masyarakat.
- d. Meningkatkan standar kehidupan dan memperbesar kesempatan individual untuk ekspresi dan kemajuan perorangan.<sup>2</sup>

Secara garis besar, tujuan pelaksanaan pembangunan tersebut mencakup 2 (dua) hal, yakni: (a) penghapusan kemiskinan, dan (b) peningkatan kualitas kehidupan dengan memperhatikan hak-hak martabat dan kebebasan kemanusiaan, yang cara pengungkapannya adalah melalui peningkatan secara progresif pilihan-pilihan dan kesempatan-kesempatan agar setiap orang dapat mengarahkan kehidupannya sesuai dengan pandangannya mengenai kebahagiaan dan keberhasilan.

Untuk pencapaian tujuan ini, maka diperlukan peningkatan kapasitas untuk pembangunan yang meliputi 2 (dua) hal, yakni: (a) organisasi dan institusi, publik dan swasta, untuk memelihara dan mendukung proses-proses pembangunan, dan (b) kehendak rakyat dan kesiapannya sebagai individu (melalui institusi sosial) untuk terikat pada pengambilan risiko dan usaha lainnya yang menjanjikan perubahan ke arah yang lebih baik.

Dalam negara yang menggunakan prinsip desentralisasi, maka makna dan tujuan pembangunan tersebut juga menjadi landasan pelaksanaan desentralisasi. Secara teoritis, desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat pada tingkat lokal. Dengan pemahaman itu, maka desentralisasi dan otonomi daerah memberi kesempatan yang sangat besar kepada pemerintah dan masyarakat daerah untuk mempunyai kewenangan mengatur dan melayani pemenuhan kebutuhan mereka dalam rangka hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

---

<sup>2</sup>George F. Gant, *Development Administration: Concept, Goals, Methods*, Madison, The University of Wisconsin Press, USA, 1987, page 3-5, dalam Muchlis Hamdi, *Op. Cit.*, halaman 4.



Pada dasarnya, desentralisasi dan otonomi daerah sangat menggarisbawahi signifikan keberadaan dan kepentingan masyarakat daerah untuk menjadi pemetik manfaat (*beneficiaries*) dari setiap pengaturan dan pelayanan pemerintahan. Pandangan ini menyiratkan suatu imperatif bahwa dengan otonomi daerah, kepentingan, kebutuhan, dan kondisi masyarakat merupakan inspirasi pertama dan utama dalam setiap langkah kegiatan pemerintah daerah. Artinya, setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) aspek penting yang tidak boleh diabaikan oleh pemerintahan daerah dalam berproses sebagai perpanjangan tangan pemerintahan nasional maupun, dan sesungguhnya terlebih-lebih lagi, sebagai representasi lokalitas, dengan meminjam kategori dari **John J. Gargan**, yakni: (a) harapan masyarakat; (b) masalah yang dihadapi masyarakat; dan (c) sumberdaya yang dimiliki masyarakat.<sup>3</sup>

Berbicara mengenai pembangunan daerah, maka tidak akan terlepas dari konsep pembangunan. Konsep pembangunan merupakan konsep yang sangat multidimensional, yang mengacu pada serangkaian karakteristik dan segenap aspek kehidupan, baik aspek politik, ekonomi maupun sosial. **Bachtiar Effendi** menyatakan bahwa secara harfiah pengertian pembangunan adalah suatu upaya untuk meningkatkan segenap sumber daya yang dilakukan terencana dan berkelanjutan dengan prinsip daya guna dan hasil guna yang merata dan berkeadilan. Pembangunan merupakan upaya dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat dari suatu keadaan yang kurang baik menjadi sesuatu yang lebih baik, dengan menggunakan sumber daya yang ada.<sup>4</sup>

Selanjutnya **Kartasasmita** menyatakan bahwa: "Pembangunan adalah sebagai suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara berencana".<sup>5</sup>

Dalam kaitannya dengan pembangunan, **Prijono Tjiptoherijanto** mengemukakan bahwa ada 3 (tiga) nilai penting dalam tujuan pembangunan, yaitu sebagai berikut:

---

<sup>3</sup>John J. Gargan, "Consideration of Local Government Capacity", *Public Administration Review*, November/December, 1981, page 649-658.

<sup>4</sup>Bachtiar Effendi, *Hal Utama dalam Pembangunan*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002, halaman 9.

<sup>5</sup>Riyadi dan Dedi Supriadi Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, halaman 4.

- 1) Terpenuhinya kebutuhan dasar manusia berupa sandang, pangan, papan, kesehatan dan perlindungan terhadap ancaman.
- 2) Kemampuan untuk menjadi diri pribadi, dengan kata lain kemampuan untuk tidak menjadi alat bagi manusia.
- 3) Kemampuan untuk memilih secara bebas yang dinilai dan bermanfaat bagi dirinya.<sup>6</sup>

Sesuai dengan penjelasan tersebut bahwa tujuan seluruh program kegiatan pembangunan, baik pembangunan yang bersifat fisik maupun yang bersifat non fisik adalah untuk kesejahteraan seluruh masyarakat. Dari kebutuhan yang sifatnya sangat mendasar, hingga kebutuhan lainnya yang nanti dapat dirasakan oleh masyarakat luas.

## 2. Teori Pengawasan

Batasan tentang pengawasan sangat bervariasi, tetapi intinya adalah untuk mengontrol, mengendalikan dan memperbaiki bekerjanya manajemen pemerintahan agar mencapai tujuan yang diharapkan sesuai rencana, norma dan standarisasi yang telah ditetapkan. Hal itu terekspresikan dari pendapat para pakar antara lain sebagai berikut:

- a. **Prajudi Atmosudirdjo:** pengawasan merupakan “proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan”.<sup>7</sup>
- b. **George R. Terry,** pengawasan adalah “suatu proses untuk menentukan pekerjaan apa yang telah dicapai mengadakan evaluasi atasnya dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar berhasil sesuai dengan rencana”.<sup>8</sup>
- c. **Sukarna:** tujuan pengawasan adalah untuk : (1) mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak; (2) memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahannya yang sama atau timbulnya kesalahan baru; (3) mengetahui apakah penggunaan budget

---

<sup>6</sup>Prijono Tjiptoherijanto, *Migrasi, Urbanisasi dan Pasar Kerja di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1993, halaman 19.

<sup>7</sup>Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, halaman 83.

<sup>8</sup>Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, halaman 18.

(anggaran) yang telah ditetapkan dalam *planning* terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan apa yang telah direncanakan; (4) mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning* yaitu standar.<sup>9</sup>

- d. **Sujamto:** pengawasan itu adalah “segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan meningkatkan kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”.<sup>10</sup>

Ditinjau dari berbagai aspek, pengawasan memang sangat penting dan diperlukan, **Alex Nitisemito** menyatakan:

Dengan pengawasan (*controlling*) yang dimaksud adalah usaha untuk dapat mencegah kemungkinan-kemungkinan penyimpangan daripada rencana-rencana, instruksi-instruksi, saran-saran dan sebagainya yang telah ditetapkan. Dengan pengawasan (*controlling*) diharapkan penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi dapat ditekan sehingga kemungkinan timbulnya kerugian yang besar dapat dihilangkan atau setidaknya diperkecil. Hal ini berarti dengan adanya pengawasan yang baik, akan dapat lebih diharapkan tujuan yang telah ditetapkan akan dapat tercapai dengan cara yang efektif dan efisien.<sup>11</sup>

Setiap pengawasan tentunya harus didasari oleh landasan hukum yang jelas berikut tata caranya. Apalagi menyangkut adanya keterkaitan wewenang, tugas dan fungsi antar instansi pemerintah guna mencegah terjadinya pelanggaran dan penyimpangan terhadap peraturan hukum yang berlaku.

Demikian pula halnya dengan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan daerah dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan kerugian negara, ini semua menjadi tanggung jawab aparat dari Kejaksaan Bidang Intelijen sebagai pelaksana pengawasan.

Pengawasan sebagai salah satu fungsi hukum administrasi tidak dapat terlepas dari faktor manusia, hal ini disebabkan karena yang melakukan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi atau yang mengawasi dan yang diawasi adalah manusia. Ini berarti manusia yang merencanakan dan manusia pula yang melaksanakan rencana tersebut. Oleh karena itu,

---

<sup>9</sup>Sukarna, *Prinsip-Prinsip Administrasi*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1990, hal. 113.

<sup>10</sup>Sujamto, *Op. Cit.*, halaman 19.

<sup>11</sup>Alex Nitisemito, *Manajemen Suatu Dasar dan Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, halaman 109.

manusia pulalah yang harus melakukan pengawasan sehingga kegiatan itu dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Secara teknis kegiatan pengawasan pada dasarnya dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yakni: pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat (*on the spot*) terhadap objek yang diawasi. Sedangkan pengawasan tidak langsung adalah kegiatan pengawasan yang hanya dilakukan secara administratif terhadap kelengkapan dokumen suatu barang atau objek yang diawasi.

Dalam setiap organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu upaya untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh daerah-daerah dan oleh pemerintah pusat dan menjamin untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.

**Soekarno K.**, berpendapat bahwa syarat-syarat untuk melaksanakan pengawasan adalah sebagai berikut :

- (1) Perencanaan dalam rangka pengendalian/pengawasan ini ada rencana mengenai metode, siapa yang melakukan, kapan dilakukan pengawasan atau pengendalian;
- (2) Pelaksanaan efektivitas pengendalian/pengawasan dilakukan;
- (3) Dalam pengawasan harus mencerminkan kebutuhan dari yang diawasi;
- (4) Pengawasan harus segera dilaporkan;
- (5) Pengawasan harus selalu berubah sesuai dengan *planning* yang selalu berubah;
- (6) Pengawasan harus selalu mengikuti pola organisasi;
- (7) Pengawasan harus ekonomis;
- (8) Harus mengerti terutama oleh manajer yang diawasi.<sup>12</sup>

Berdasarkan konsep-konsep pengawasan di atas, menunjukkan betapa pentingnya kegiatan pengawasan bagi pemerintah dalam upaya mencapai tujuan pembangunan nasional yang telah direncanakan dan diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

### 3. Teori Kewenangan

Istilah kewenangan dan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan pandangan dari beberapa literatur yang ada. Secara

---

<sup>12</sup>Soekarno K., *Dasar-Dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta, 1986, halaman 29-30.

konseptual istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau *yuridiksi* dan istilah wewenang disebut dengan *competence* atau *bevoegdheid*.<sup>13</sup>

Menurut **Juanda** yang menyatakan bahwa “kewenangan adalah kekuasaan formal yang berasal dari atau diberikan oleh Undang-Undang misalnya kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif. Dengan demikian dalam kewenangan terdapat kekuasaan dan dalam kewenangan lahiriah wewenang”.<sup>14</sup> Sedangkan wewenang (*competence*, *bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja.<sup>15</sup>

Sedangkan menurut pendapat **Philipus M. Hadjon** sebagaimana dikutip oleh **Lukman Hakim**, memakai istilah wewenang yang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan, kedua istilah itu sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* dalam bahasa Belanda.<sup>16</sup> Menurut **Atmosudirdjo** antara kewenangan (*authority*, *gezag*) dan wewenang (*competence*, *bevoegheid*) perlu dibedakan, walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu.<sup>17</sup> Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam menjalankan roda pemerintahan, di mana di dalam kewenangan mengandung Hak dan Kewajiban dalam suatu hubungan hukum publik. Menurut **H.D Stout** yang mengatakan bahwa:

*Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuurs rechtelijke bevoegdheid en door*

---

<sup>13</sup>SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), halaman 153.

<sup>14</sup>Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Alumnus, 2004), hal. 265.

<sup>15</sup>SF. Marbun, *Op. Cit.*, halaman 154.

<sup>16</sup>Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah, Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, (Malang: Setara Press, 2012), halaman 74.

<sup>17</sup>Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), halaman 78.

*publiek rechtelijke rechtssubjecten in het bestuurs rechtelijke rechtsverkeer.*<sup>18</sup>

(Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

Pemerintah dalam mengambil suatu tindakan, harus didasarkan pada hukum yang berlaku, oleh karena itu agar suatu tindakan pemerintah dikatakan sah, maka hukum memberikan suatu kewenangan kepada pemerintah untuk bertindak maupun tidak. Menurut **Philipus M. Hadjon**, kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan 2 (dua) cara, yaitu: dengan atribusi atau dengan delegasi.<sup>19</sup> Senada dengan hal tersebut, menurut pendapat **F.A.M Stroink** dan **J.G Steenbeek** yang dikutip oleh **Sajidjono**, mengatakan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang yakni atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi adalah menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada, untuk wewenang mandat dikatakan tidak terjadi perubahan wewenang apapun, yang ada hanyalah hubungan internal.<sup>20</sup> Namun secara teoritis, pemerintah memperoleh kewenangan dari 3 (tiga) sumber, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.

## **D. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu mencari asas-asas, doktrin-doktrin dan sumber hukum dalam arti filosofis yuridis<sup>21</sup> untuk memahami kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan dan Daerah (TP4D) dalam sistem pengawasan terkait dengan kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan

---

<sup>18</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), halaman 101.

<sup>19</sup>Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative Law*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), halaman 130.

<sup>20</sup>H. Sadjijono, 2011, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan II, Edisi II, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2011), halaman 65.

<sup>21</sup>*Ibid.*, halaman 137-139.

Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah.

## **2. Bahan Penelitian**

Untuk mendapatkan bahan penelitian tersebut, maka penelitian ini akan dilakukan dengan studi pustaka yang mengkaji bahan hukum.<sup>22</sup> Bahan hukum sebagai bahan penelitian diambil dari bahan kepustakaan yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

- 1) Bahan hukum primer, merupakan bahan pustaka yang berisikan peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu untuk proses analisis, yaitu:
  - a) Buku-buku ilmiah yang terkait.
  - b) Hasil penelitian terkait.
  - c) Makalah-makalah seminar yang terkait.
  - d) Jurnal-jurnal dan literatur yang terkait.
  - e) Doktrin, pendapat dan kesaksian dari ahli hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu berupa kamus dan ensiklopedi.

## **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

- a. Bahan hukum primer, sekunder dan tersier akan diperoleh melalui studi kepustakaan dengan cara menghimpun semua peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen hukum dan buku-buku serta jurnal ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan. Selanjutnya untuk peraturan perundang-undangan maupun dokumen yang ada akan diambil pengertian pokok atau kaidah hukumnya dari masing-masing isi pasalnya yang terkait dengan permasalahan, sementara untuk buku, makalah dan jurnal ilmiah akan diambil teori, maupun pernyataan yang terkait, dan akhirnya semua data tersebut di atas akan disusun secara sistematis agar memudahkan proses analisis.

---

<sup>22</sup>*Ibid.*, halaman 44.

- b. Bahan hukum sekunder yang merupakan pendapat dari ahli hukum yang terkait dengan penelitian cara pengambilannya dengan menggunakan metode wawancara secara tertulis.<sup>23</sup>

#### **4. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu setelah bahan-bahan hukum yang terkait dengan permasalahan yang dikaji dikumpulkan, kemudian diolah dan dianalisis secara hukum. Dalam menganalisis bahan-bahan hukum yang telah terkumpul dalam penelitian ini digunakan beberapa teknik analisis bahan hukum yaitu: Teknik deskripsi yaitu menguraikan apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum atau non hukum, di mana dalam penelitian ini menguraikan ketentuan pasal-pasal yang inkonsistensi yang disertai dengan fakta hukum yang ada.

Selanjutnya dilakukan penilaian terhadap rumusan pasal-pasal tersebut dengan menggunakan teknik evaluasi. Teknik evaluasi adalah penilaian berupa tepat atau tidak tepat, setuju atau tidak setuju, benar atau salah, sah atau tidak sah oleh peneliti terhadap suatu pandangan, proposisi, pernyataan rumusan norma, keputusan, baik yang tertera dalam bahan hukum primer maupun dalam bahan hukum sekunder. Analisis bahan hukum selanjutnya yang digunakan adalah teknik argumentasi. Teknik argumentasi tidak bisa dilepaskan dari teknik evaluasi karena penilaian harus didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum. Dalam pembahasan permasalahan hukum makin banyak argumen makin menunjukkan kedalaman penalaran hukum. Berdasarkan teknik argumentasi tersebut, maka setelah dilakukan penilaian terhadap rumusan norma dalam suatu aturan hukum yang menjadi kajian dalam penulisan ini kemudian dilanjutkan dengan memberikan argumentasi-argumentasi hukum untuk mendapatkan suatu kesimpulan atas pokok permasalahan dalam tesis ini.

### **E. ANALISIS HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Analisis Kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) Dalam Sistem Pengawasan**

---

<sup>23</sup>*Ibid.*, halaman 164-166.



Ditinjau dari struktur ketatanegaraan, Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) bukan merupakan lembaga pengawasan negara seperti BPK dan BPKP, karena dibentuk berdasarkan Pidato Presiden RI pada Upacara Peringatan Hari Bhakti Adhyaksa ke 55 tanggal 22 Juli 2015, Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4), dan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tanggal 5 Oktober 2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D).

Struktur lembaga pengawasan keuangan negara di Indonesia terdiri dari:

1. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang melakukan pengawasan eksternal.
2. Inspektorat Jenderal (Itjen), yang melakukan pengawasan eksternal.
3. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang melakukan pengawasan eksternal.
4. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), yang melakukan pengawasan internal.
5. Inspektorat Daerah (Itda), yang melakukan pengawasan internal.

Menurut pendapat penulis, pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) ini dikarenakan kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai lembaga pengawasan dianggap tidak independen, mengingat Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) berada dalam satu lingkup cabang kekuasaan yang sama dengan lembaga atau organ negara yang diawasinya.

Oleh karena itu, **Presiden Joko Widodo** mengeluarkan Instruksi agar dibentuk Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D) yang diharapkan dapat menjalankan tugas dan kewenangan secara independen. Di sisi lain, Kejaksaan sebagai salah satu institusi penegak hukum di Indonesia diberikan kewenangan sebagai

Pelaksana dari Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D).

Memang secara struktur ketatanegaraan, Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) tidak termasuk dalam lembaga pengawasan negara seperti layaknya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Akan tetapi, dikarenakan adanya anggapan dari Kepala Pemerintahan dan sebagian kalangan institusi penegak hukum bahwa lembaga pengawasan negara (BPKP) tidak independen dalam menjalankan audit internal dan pengawasan, maka dibentuklah Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D).

Dengan kata lain, kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) diharapkan bisa menjadi lembaga independen dalam melakukan pengawasan pembangunan daerah. Namun perlu diingat, bahwa Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tetap harus berkoordinasi dengan lembaga pengawasan negara lainnya, termasuk BPK, BPKP, Itjen dan Itda.

Dengan demikian, kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan pengawasan pembangunan daerah, apalagi Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) memiliki tujuan yang sama yakni agar tidak terjadi penyimpangan keuangan negara dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

## **2. Analisis Batas Kewenangan Antara Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) Dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Pembangunan Daerah**

Apabila dilihat dari tugas dan kewenangannya, maka Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) memiliki kewenangan hanya sebatas melakukan pengawalan dan pengamanan

jalannya pemerintahan dan pembangunan melalui upaya-upaya preventif dan melakukan penerangan serta penyuluhan hukum dalam setiap tahapan program pembangunan dari awal sampai akhir. Sedangkan untuk tugas pengawasan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan pekerjaan dan program pembangunan daerah, Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) tetap harus melakukan koordinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), termasuk Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang berpotensi menghambat, menggagalkan dan menimbulkan kerugian bagi keuangan negara.

Dalam kaitannya dengan kewenangan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah, maka kedua lembaga ini sama-sama memiliki kewenangan yang diperoleh dari pendelegasian oleh Presiden.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka wewenang delegasi merupakan suatu cara untuk memperoleh wewenang bagi pejabat atau organ pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, dimana dalam wewenang delegasi ini terjadi suatu penyerahan wewenang yang menyebabkan terjadi pergeseran kompetensi dari pemberi delegasi (delegans) kepada penerima wewenang (delegataris).

Dalam pemberian atau pelimpahan wewenang ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan (diserahkan) itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenalkan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan) artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregeelen*) artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara: Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, (Kendari: Unhalu Press, 2011), halaman 80.

Dalam suatu pengertian hukum publik, suatu pendelegasian wewenang dimaksudkan untuk menyerahkan suatu kompetensi yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan baik seluruh atau sebagian kompetensinya kepada pejabat pemerintahan lainnya. Pejabat atau organ pemerintahan yang mendelegasikan wewenang tersebut harus memiliki suatu wewenang, di mana setelah mendelegasikan wewenang tersebut, maka pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenangnya tersebut. Namun terdapat pendapat yang memberikan batasan totalitas pada pendelegasian wewenang, sebagaimana pendapat **H. Mustamin Daeng Matutu. Al Kajangi, dkk**, yang menyatakan bahwa: “pendelegasian wewenang secara total di dalam suatu organisasi sewajarnya tidak boleh dilakukan, dan kalau hal demikian sampai terjadi juga, maka hal itu dengan sendirinya sudah menimbulkan perubahan struktur (susunan tertib) wewenang dalam organisasi yang semula telah disepakati”.<sup>25</sup>

Di samping itu, sebagaimana yang telah diuraikan di atas, bahwa dalam penyerahan wewenang secara delegasi dikenal dengan *Konservierende Delegation*, yaitu suatu penyerahan wewenang, di mana pemberi wewenang masih memiliki suatu wewenang tertentu, walaupun wewenang tersebut telah diserahkan kepada penerima delegasi. Jadi dalam hal ini dapat dikatakan pemberi wewenang dengan penerima wewenang memiliki kompetensi yang sama, sehingga pendelegasian jenis ini bukan untuk membebaskan sepenuhnya terhadap suatu wewenang tertentu, melainkan hanya bersifat meringankan saja. Namun perlu ditegaskan bahwa delegasi wewenang pada jenis ini, penerima delegasi dalam mengambil suatu tindakan hukum tidak atas nama penerima delegasi, melainkan atas namanya sendiri. Jadi dalam hal ini tidak terjadi pendelegasian total atas wewenang yang dialihkan tersebut.

### **3. Analisis Hubungan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) Dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Pembangunan Daerah**

---

<sup>25</sup>H. Mustamin Daeng Matutu Al Kajangi, *et.al*, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), halaman 65.

Demi mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan profesional di Indonesia, maka diperlukan lembaga yang bertugas untuk mengawasi kegiatan penyelenggaraan negara yang profesional, handal dan kompeten. Di Indonesia terdapat lembaga yang bertugas melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap penyelenggara negara baik tingkat pusat maupun daerah.

Untuk pelaksanaan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan daerah, maka kewenangan itu diberikan kepada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Daerah (Itda).

Namun seiring perjalanan waktu, kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai lembaga pengawasan dianggap tidak independen, karena Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) berada dalam satu lingkup cabang kekuasaan yang sama dengan lembaga atau organ negara yang diawasinya.

Oleh sebab itu, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015 pada tanggal 6 Mei 2015. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015 dimaksudkan untuk meningkatkan upaya pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi di instansi pemerintahan yang perlu didukung dan dilaksanakan secara terencana dan sungguh-sungguh sehingga kegiatan pencegahan korupsi yang dilakukan oleh Kejaksaan Republik Indonesia dapat berlangsung dengan efektif dan optimal.

Atas dasar Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015, maka Jaksa Agung menerbitkan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4) dan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D).

Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) ini bukan tanpa alasan, di mana pada tahun

2015 lalu penyerapan anggaran yang dialami oleh pemerintah pusat maupun daerah sangat rendah. Hal ini dikarenakan banyak pejabat daerah yang takut dipidanakan apabila salah atau menyimpang dalam menggunakan anggaran tersebut.

Jika dilihat dari tugas dan kewenangan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa tugas dan kewenangan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) hanya sebatas melakukan pengawalan dan pengamanan jalannya pemerintahan dan pembangunan melalui upaya-upaya preventif dan melakukan penerangan serta penyuluhan hukum dalam setiap tahapan program pembangunan dari awal sampai akhir. Sedangkan untuk tugas pengawasan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan pekerjaan dan program pembangunan daerah harus melakukan koordinasi dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang berpotensi menghambat, menggagalkan dan menimbulkan kerugian bagi keuangan negara.

Jadi dapat dikatakan bahwa hubungan antara Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah bersifat koordinasi.

## **F. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

- a. Kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dalam sistem pengawasan adalah sebagai lembaga independen untuk melaksanakan fungsi pengawasan pembangunan daerah. Namun dalam menjalankan tugas dan kewenangannya Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) tetap berkoordinasi dengan lembaga pengawasan negara lainnya.
- b. Batas kewenangan dari Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sangat jelas, di mana Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) memiliki kewenangan hanya sebatas melakukan pengawalan dan pengamanan jalannya

pemerintahan dan pembangunan melalui upaya-upaya preventif dan melakukan penerangan serta penyuluhan hukum dalam setiap tahapan program pembangunan dari awal sampai akhir. Sedangkan untuk tugas pengawasan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan pekerjaan dan program pembangunan daerah, Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) tetap harus melakukan koordinasi dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih kewenangan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah. Kewenangan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah, maka kedua lembaga ini sama-sama memiliki kewenangan yang diperoleh dari pendelegasian oleh Presiden.

- c. Hubungan antara Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pembangunan daerah bersifat koordinasi.

## **2. S a r a n**

- a. Mengingat Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap pembangunan daerah, diharapkan dapat berkoordinasi dengan baik tanpa mengedepankan sikap ego sentris dari lembaga masing-masing.
- b. Diharapkan kepada Presiden agar menerbitkan Peraturan Presiden untuk memperkuat kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D) sebagai lembaga pengawas dalam pelaksanaan pembangunan baik di pusat dan daerah, sehingga tidak menimbulkan dualisme dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.

**DAFTAR PUSTAKA  
LITERATUR :**

- Al Kajangi, H. Mustamin Daeng Matutu, *et.al*, 2004, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Anggriani, Jum, 2012, *Hukum Adminsitrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1998, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Blau, Peter M., dan Marshall M. Meyer, 1987, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI-Press, Jakarta.
- Brewster, R. Wallace, 1963, *Government in Modern Society: With Emphasis on American Institutions*, 2<sup>nd</sup> Edition, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Cohen, Bruce J., 1992, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Effendi, Bachtiar, 2002, *Hal Utama dalam Pembangunan*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Gant, George F., 1987, *Development Administration: Concept, Goals, Methods*, Madison, The University of Wisconsin Press, USA.
- Gargan, John J., 1981, "Consideration of Local Government Capacity", *Public Administration Review*, November/December.
- Hadjon, Philipus M., *et.al*, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- , 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hakim, Lukman, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah, Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press, Malang.
- Handyaningrat, Soewarno, 1987, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Harahap, Sofyan Syafri, 2000, *Sistem Pengawasan Manajemen*, Pustaka Quantum, Jakarta.
- HR, Ridwan, 2006, *Hukum Adminisi 'egara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kaho, J. Riwu, 1992, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- Kusumah, Mulyana W., 1982, *Peranan dan Pendencygunaan Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung.



- Lotulung, Paulus Efendie, 1994, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Marbun, SF., 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- , dan Moh. Mahfud MD, 2009, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, cetakan Kelima, Liberty, Yogyakarta.
- Mas, Marwan, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Nitisemito, Alex, 2003, *Manajemen Suatu Dasar dan Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 1997, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung.
- Silalahi, Ulbert, 2002, *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi*, Sinar Baru Algesindo, Bandung.
- Situmorang, Victor M., dan Jusuf Juhir, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2009, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Edisi Baru, Rajawali Pers Jakarta.
- , 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.
- , 2005, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta.
- Soekarno K., 1986, *Dasar-Dasar Manajemen*, Miswar, Jakarta.
- Sujamto, 1987, *Norma dan Etika Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 1983, *Beberapa Pengertian tentang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sukarna, 1990, *Prinsip-Prinsip Administrasi*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Sumaryadi, I Nyoman, 2005, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*, Citra Utama, Jakarta.
- Suriasumantri, Jujun S., 2002, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

## **MAKALAH / ARTIKEL / JURNAL / TESIS / DISERTASI :**

Arifin, Indar, 2012, "Good Governance dan Pembangunan Daerah Dalam Bingkai Nilai Lokal Sebuah Studi Birokrasi dan Perubahan Sosial Politik", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Universitas Hasanuddin, Makassar.

Hadjon, Philipus M., 1998, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I, Januari.

Manan, Bagir, 1994, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan* (Makalah), Jakarta.

Syafrudin, Ateng, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justitia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015.

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/1/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Kejaksaan Republik Indonesia.

Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal dan Pengaman

Pemerintahan dan Pembangunan Pusat dan Daerah Kejaksaan Republik Indonesia.