

**IMPLEMENTASI PENGAWASAN FUNGSIONAL DI
PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL MENURUT UU NO. 32
TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

TESIS



Oleh:

BAMBANG PURWADI NUGROHO

Nomor Mahasiswa: 09912412

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2011

**IMPLEMENTASI PENGAWASAN FUNGSIONAL DI
PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL MENURUT UU NO. 32
TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

TESIS

Oleh:

BAMBANG PURWADI NUGROHO

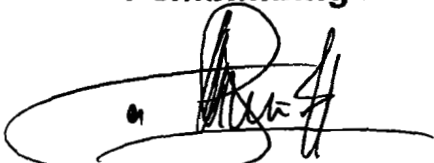
Nomor Mahasiswa: 09912412

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah Disetujui Oleh:

Pembimbing I



DR. Hj. NI'MATUL HUDA, SH.,M.Hum.

Pembimbing II



ZAIRIN HARAHAHAP, SH.,MSi.

Mengetahui,

Ketua Program Pasca Sarjana FH

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



DR. Hj. NI'MATUL HUDA, SH.,M.Hum.

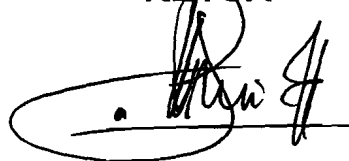
**IMPLEMENTASI PENGAWASAN FUNGSIONAL DI
PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL MENURUT UU NO. 32
TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

TESIS

**Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada hari Sabtu, tanggal 23 April 2011 dan dinyatakan LULUS**

Dewan Penguji:

KETUA



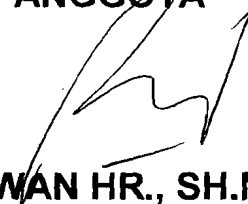
DR. HJ. NI'MATUL HUDA, SH.,M.Hum.

ANGGOTA



ZAIRIN HARAHAHAP, SH.,MSi.

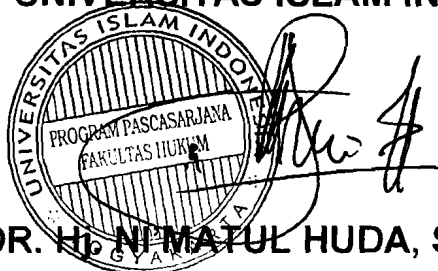
ANGGOTA



RIDWAN HR., SH.M.Hum.

Mengetahui,

**Ketua Program Pasca Sarjana FH
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



DR. HJ. NI'MATUL HUDA, SH.,M.Hum.

ABSTRAK

Keberadaan Inspektorat Kabupaten Bantul sebagai lembaga pengawasan fungsional internal di daerah merupakan tindak lanjut PP No. 79 Tahun 2005 sebagai amanah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 218 Ayat (1) Huruf a yang menyatakan: Pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan Pasal 218 Ayat (2) menyatakan: Pengawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun dalam realita dijumpai adanya dugaan pengawasan fungsional intern di daerah lemah dan tidak optimal yang berujung dengan masih banyaknya penyimpangan dan temuan pengawasan.

Untuk itu Penulis melakukan penelitian, dan dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum non doktrinal/empiris dengan pendekatan yuridis dan sosiologis hukum, obyek penelitian adalah Inspektorat Kabupaten Bantul dengan sasaran: Inspektur, para Irban, para Auditor di Inspektorat Kabupaten Bantul, dan Auditans (Bappeda, DPAKD, Dinas Pariwisata, DPU, Dinas Pendidikan dan Dinas Sumberdaya Air). Teknik sampling yang digunakan adalah *purposive sampling* sedangkan teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan studi kepustakaan. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif dan langkah paling akhir adalah dengan melakukan penarikan kesimpulan secara induktif.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa implementasi pengawasan fungsional intern oleh Inspektorat Kabupaten Bantul atas belanja daerah 2006-2009 dilaksanakan oleh Auditor masih lemah dan belum optimal, belum dilaksanakannya pengawasan urusan oleh P2UPD, jenis pemeriksaan yang dilaksanakan umumnya audit operasional yang bersifat "*post audit*". Dalam praktek ada *kendala intern* yakni: SDM belum memadai, sarana prasarana dan dana terbatas, lemahnya struktur pengawasan, kualitas output pengawasan rendah dan kode etik belum ada. *Kendala ekstern* yakni: kurangnya kesadaran pengawasan dan keterpaduan sistem pengawasan, lemahnya koordinasi, tindak lanjut serta regulasi sasaran pengawasan. Untuk mengatasi kendala di atas guna mewujudkan Pemerintahan Kabupaten Bantul yang baik (*Good Governance*), maka perlu dilakukan optimalisasi pemberdayaan/penguatan peran dan fungsi Inspektorat Kab. Bantul melalui: Kebijakan peningkatan SDM; peningkatan sarpras dan pembuatan Permendagri penyusunan anggaran minimal 1% APBD; penyusunan Peraturan Bupati tentang P2UPD; pelaksanaan pengawasan urusan melalui pendekatan Kontrol A-PRIORI (QUALITY ASSURANCE) dan Non Assurance (konsulting, asistensi, monev urusan); pengaturan mekanisme kerja Auditor-P2UPD dan penyempurnaan sisur berupa: kode etik dan tim kehormatan, eselonering Inspektur setingkat Sekda, Inspektur masuk panitia anggaran; peningkatan output kualitas LHP, sistematika laporan tindak lanjut sesuai Permendagri 23/2007; kebijakan reward punishment atas respon tindak lanjut; perlu regulasi batas waktu tindak lanjut dan penghapusan temuan pengawasan; peningkatan kualitas koordinasi dan kerja sama pengawasan melalui: penyusunan PKPT, Rakorwas, Koord. Pemutakhiran Data Tindak Lanjut, limpahan audit dan Joint Audit; serta perlu sinkronisasi regulasi sasaran pengawasan dan penerapan PP 60/2008 SPIP secara nyata.

MOTTO:

**“Demi masa. Sesungguhnya manusia itu (pada umumnya) dalam keadaan merugi. Kecuali orang-orang yang beriman dan mengerjakan amal saleh dan nasehat menasehati supaya mentaati kebenaran dan nasehat menasehati supaya menetapi kesabaran”.
(QS. Al-Ashr : 1-3)**

Tesis ini Kupersembahkan kepada:

1. Ayah, ibunda dan ibu mertua yang kuhormati
2. Isteriku (Rahayu Dewi A) tercinta
3. Anak-anakku (Dhyta dan Idho) yang kusayangi.

Kata pengantar

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Dengan segala kerendahan hati penulis memanjatkan puji dan syukur kehadirat Illahi Rabbi dzat yang maha menguasai seluruh alam semesta ini, yang dengan penuh kasih sayang senantiasa melimpahkan curahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan tugas akhir perkuliahan dengan baik yakni berupa penulisan tesis dengan judul: **"Implementasi Pengawasan Fungsional di Pemerintah Kabupaten Bantul menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah"**.

Adapun maksud dari penyusunan penulisan tesis ini adalah untuk melengkapi salah satu persyaratan dalam rangka mencapai gelar Magister (S2) Ilmu Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Pada kesempatan yang baik ini atas segala dukungan dan bantuan yang tulus dari semua pihak yang telah diberikan baik secara moril maupun materiil, perkenankan Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH.,M.Hum. selaku Direktur Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang sekaligus juga sebagai dosen pembimbing I yang penuh kesabaran, ketelitian serta kebijaksanaan telah membimbing dan mengarahkan dalam kegiatan penulisan tesis ini sejak pengajuan proposal penelitian hingga terselesaikannya.
3. Bapak Zairin Harahap, SH., MSi. selaku dosen pembimbing II yang penuh kesabaran, ketelitian serta kebijaksanaan telah membimbing dan mengarahkan dalam kegiatan penulisan tesis ini sejak pengajuan proposal penelitian hingga terselesaikannya.
4. Bapak Dr. Saifudin, SH.M.Hum. yang dengan penuh ketelitian serta kebijaksanaan telah memberikan masukan-masukan sangat positif dalam rangka proses kegiatan penyempurnaan penulisan tesis ini, khususnya pada saat pengajuan proposal penelitian diajukan.

5. Bapak Ridwan HR., SH.,M.Hum. yang dengan penuh ketelitian serta kebijaksanaan telah memberikan masukan-masukan sangat positif dalam rangka proses kegiatan penyempurnaan penulisan tesis ini.
6. Bapak Drs. HM. Idham Samawi (mantan Bupati Bantul) yang telah berkenan memberikan izin sekaligus membantu dalam pembiayaan bagi penulis guna mengikuti tugas belajar khusus pada Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
7. Bapak Drs. H. Subandrio, MPd. selaku kepala Inspektorat Kabupaten Bantul atas dukungan dan pemberian motivasinya kepada Penulis sehingga dapat menyelesaikan studi ini dengan baik.
8. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah ikut membantu dalam kelancaran penyelesaian penulisan tesis ini.

Penulis dengan setulus hati menyampaikan doa dan pengharapan semoga dukungan dan bantuan yang telah diberikan tersebut di atas mendapat imbalan pahala yang berlipat dari Allah SWT. Amin Ya Robbal Alamiin.

Akhirnya Penulis berharap mudah-mudahan dengan penyusunan tesis ini dapat memberikan manfaat yang positif bagi para pihak berkepentingan yang membutuhkannya. Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 1 April 2011

Penulis,

Bambang Purwadi N.

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
ABSTRAK	iv
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
 BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	4
C. Tujuan penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	5
E. Kerangka Teori Mengenai Kajian Otonomi Daerah Dalam Konsepsi Negara Kesatuan	6
1. Negara Kesatuan	6
2. Hubungan Pusat dan Daerah	10
3. Pemerintahan Daerah	26
F. Metode Penelitian	49-56

BAB II. KAJIAN APARAT PENGAWASAN FUNGSIONAL INTERNAL UNTUK MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

A. Aparat Pengawasan Fungsional Internal	57
1. Pengertian dan Unsur-Unsur Pengawasan	59
2. Pengawasan Belanja Daerah	62
3. Fungsi Pengawasan	68
4. Prinsip Pengawasan	70
5. Tujuan Pengawasan	71
6. Ruang Lingkup Pengawasan	75
7. Jenis pengawasan	76
8. Obyek Pengawasan	84
9. Mekanisme Pengawasan	87
10. Tahapan Pengawasan	92
11. Temuan Hasil Pengawasan	93
12. Teknik Pengawasan	100
13. Kode Etik Pengawasan	103
14. Standar Pengawasan	109
B. Pemerintahan yang baik (Good Governance)	113
1. Pengertian Good Governance	113
2. Unsur-unsur Good Governance	114

BAB III. KAJIAN INSPEKTORAT KABUPATEN BANTUL SEBAGAI APARAT PENGAWASAN FUNGSIONAL INTERNAL PEMERINTAH DI DAERAH

A. Deskripsi Inspektorat Kabupaten Bantul	123
1. Kedudukan	123
2. Tugas pokok dan fungsi	124
3. Struktur Organisasi	125
4. Visi	126
5. Misi	127
6. Tujuan	127
7. Sasaran	128
B. Inspektorat Kabupaten Bantul yang Ideal	128
C. Implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern di Pemerintahan Kabupaten Bantul terkait pelaksanaan belanja anggaran daerah periode 2006-2009.	135
D. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Inspektorat Kabupaten Bantul dalam melaksanakan fungsi pengawasan fungsional internal.	151
E. Upaya yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern pemerintahan di daerah.	177
F. Analisa	181

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan	200
B. Saran	202

DAFTAR KEPUSTAKAAN	205
---------------------------------	------------

LAMPIRAN-LAMPIRAN	212
--------------------------------	------------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana kita ketahui dominasi kekuasaan negara atas distribusi kekuatan ekonomi dan politik yang sentralistik yang berlangsung selama kurang lebih 32 tahun mengakibatkan terjadinya krisis multidimensional berkepanjangan yang melanda negara kita, kondisi ini telah memicu terjadinya gerakan reformasi tahun 1998 yang memaksa berakhirnya masa kepemimpinan presiden RI kedua Soeharto yang terkenal dengan rezimnya yang sering disebut rezim Orde Baru.

Tentu dapat dipahami adanya tuntutan reformasi di bidang pemerintahan yang terjadi merupakan kritik keras terhadap pemerintahan Orde Baru yang dalam realitanya nuansa pemerintahan di negara kita cenderung atau bahkan dapat dikatakan lebih dominan bersifat sentralistik di mana semua daya dan kekuasaan pemerintahan dan kemasyarakatan harus bersumber dan bergulir dari pemerintah pusat, sehingga banyak terdapat kebijakan dan pengaturan mengenai pemerintahan dan kemasyarakatan yang bersifat *top down* yang akhirnya tidak sesuai dengan tuntutan serta aspirasi masyarakat luas.

Terkait dengan hal ini, Ni'matul Huda menyatakan bahwa pada awal era reformasi muncul berbagai tuntutan reformasi yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa, termasuk mahasiswa dan pemuda dengan tuntutan antara lain:¹

1. Amandemen UUD 1945
2. Penghapusan doktrin dwifungsi ABRI
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi)
5. Mewujudkan kebebasan pers.
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

¹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 196.

Mendasarkan pada tuntutan gerakan reformasi khususnya point ke 4 (empat) di atas, yakni: tuntutan terwujudnya desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi) maka sudah menjadi keharusan pula adanya tuntutan segenap masyarakat bangsa ini untuk melakukan reformasi dalam bidang tata pemerintahan yang bertujuan mewujudkan implementasi Otonomi Daerah yang seluas-luasnya merupakan salah satu amanat atau tuntutan masyarakat yang mengemuka.

Sebagaimana kita ketahui pelaksanaan otonomi daerah di era pasca reformasi mengemuka sejak ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan 7 Mei 1999 namun realisasi pelaksanaan secara konkrit kebijakan otonomi daerah tersebut baru dilaksanakan sejak Januari 2001, dan ternyata dalam perkembangannya undang-undang tersebut telah diubah serta disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sesuai dengan ketentuan pada Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 maka pelaksanaan otonomi daerah membawa konsekuensi yang amat besar yaitu: ada banyak sekali kewenangan yang beralih dari pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah, karena hanya ada 6 (enam) urusan yang masih menjadi *kewenangan* pemerintah pusat yakni: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Dengan demikian maka selain 6 (enam) urusan sebagaimana tersebut di atas telah menjadi kewenangan bagi daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengurus serta mengaturnya untuk memberikan pelayanan yang lebih baik lagi bagi rakyat.

Beralihnya sebagian besar kewenangan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah yang membawa dampak atau konsekuensi logis beralihnya pula *man, money and material* yang harus berpindah menjadi *kewenangan* bagi setiap pemerintah di daerah, sehingga untuk mengimbangnya sangat diperlukan mekanisme *check and balance* oleh suatu lembaga pengawasan di daerah yang bertugas mengawal pelaksanaan kewenangan itu agar sampai dengan cepat dan tepat pada sasaran sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan itu sendiri.

Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah Dirjen Otonomi Daerah S. Situmorang menyatakan:²

bahwa tujuan otonomi daerah adalah untuk menciptakan kesejahteraan. Tujuan lainnya adalah mendukung proses demokrasi tingkat lokal. Pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal untuk mendukung demokratisasi menuju masyarakat madani (*civil society*).

Untuk itu, keberadaan lembaga pengawasan khususnya lembaga pengawasan fungsional internal di daerah merupakan salah satu bentuk implementasi adanya kebijakan otonomi daerah sebagaimana diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 218 Ayat (1) Huruf a yang menyatakan: Pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Selanjutnya Pasal 218 Ayat (2) menyatakan: Pengawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk pelaksanaan implementasi lebih lanjut mengenai penerapan undang-undang tersebut maka pemerintah telah menetapkan petunjuk pelaksanaan (Juklak) dalam bentuk Peraturan Pemerintah yakni: PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut yang berlaku diseluruh wilayah NKRI itu, akhirnya ditindaklanjuti dengan pembuatan peraturan daerah oleh masing-masing daerah baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota yang mengatur mengenai pembentukan lembaga pengawasan fungsional di daerah provinsi disebut dengan Inspektorat Provinsi sedangkan di daerah kabupaten/kota dibentuk Inspektorat Kabupaten/Kota.

Dalam realitanya meskipun telah dibentuk lembaga pengawasan fungsional internal di masing-masing daerah dan mereka telah melaksanakan tugas pengawasan atas pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan termasuk didalamnya pengelolaan keuangan negara/daerah, ternyata di daerah masih banyak dijumpai adanya penyimpangan atas penggunaan dan pengelolaan keuangan negara/daerah baik oleh oknum masyarakat ataupun oleh aparat pemerintah di daerah, baik yang bentuknya

² Harian Umum *Kompas*, Rabu 7 Januari, 2009.

berupa penyimpangan ringan yang bersifat administratif bahkan sudah bukan menjadi rahasia umum lagi bahwa sudah banyak terjadi penyimpangan yang berat berupa perbuatan korupsi atas uang negara/daerah di daerah.

Terhadap permasalahan di atas Haryono Umar (Wakil Ketua KPK Bidang Pencegahan) menyatakan:³

”Pengawasan Internal Lembaga Pemerintah Lemah”, terjadinya korupsi di lembaga pemerintah diduga terkait dengan lemahnya pengawasan internal pada lembaga-lembaga tersebut. Tindakan penangkalan, pencegahan, ataupun pengarahan tidak berjalan optimal meskipun pengawas internal seperti Badan Pengawas Daerah atau Inspektur Jenderal mengetahui proses pengelolaan anggaran pada sebuah lembaga.

Mendasarkan pada realita masih banyak dijumpai adanya penyimpangan atas penggunaan dan pengelolaan keuangan negara/daerah dan pendapat Haryono Umar tersebut di atas, ini berarti bahwa dalam praktek pelaksanaan pengawasan fungsional internal pemerintahan di daerah belum sesuai harapan yang sebagaimana dikehendaki, sehingga menurut pendapat penulis perlu dilakukan adanya suatu penelitian mendalam untuk mengetahui kebenaran faktanya di lapangan.

Selanjutnya dengan semangat momentum gerakan reformasi, maka diharapkan dapat mendorong dunia lembaga pengawasan fungsional internal pemerintah di daerah mampu mengatasi kendala-kendala yang ada serta dapat mengikuti perubahan dan perkembangan ke arah yang lebih baik, efisien, dan efektif, sehingga pelaksanaan pengawasan fungsional internal pemerintahan di daerah dapat berjalan secara optimal, sehingga akhirnya dapat mencapai terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang masalah tersebut di atas, serta dengan adanya 3 (tiga) pertimbangan yakni:

1. Aspek efisiensi dan efektifitas dalam melaksanakan suatu kegiatan penelitian ilmiah;

³Harian Umum *Kompas*, Rabu 2 Juli 2008.

2. Aspek problematika mengenai praktek pengawasan internal pemerintahan di daerah saat ini masih merupakan masalah yang aktual “*hot issue*” dan sangat menarik untuk dilakukan pengkajian secara mendalam, guna mendapatkan solusi untuk langkah penyelesaiannya;
3. Agar pembahasan mengenai permasalahan dalam kegiatan penelitian ini lebih fokus menuju sasaran yang dikehendaki.

Maka, kegiatan penelitian ini Penulis memandang perlu untuk mengambil pembatasan permasalahan yang menyangkut Aparat Pengawasan Fungsional Internal Pemerintahan (APIP) di daerah khususnya Inspektorat Kabupaten Bantul dengan rumusan masalah yakni: Bagaimana implementasi pengawasan fungsional internal di Pemerintah Kabupaten Bantul menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan pelaksanaan belanja anggaran daerah periode 2006-2009?

C. Tujuan Penelitian

Dalam kegiatan penelitian ini secara garis besar dilakukan dengan 3 (tiga) tujuan yaitu:

1. Untuk dapat mengetahui bagaimana fakta sesungguhnya mengenai implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional internal di Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan pelaksanaan anggaran daerah periode 2006-2009.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh Inspektorat Kabupaten Bantul dalam melaksanakan fungsi pengawasan fungsional internal di daerah.
3. Untuk mencari solusi atau langkah-langkah apa sajakah yang dapat diambil untuk mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan pengawasan fungsional internal di daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan akan diperoleh melalui kegiatan penelitian ini ada 2 (dua) aspek:

1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat akademis yakni memberikan nilai tambah positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya terhadap Hukum Administrasi Negara terkait dengan materi pengawasan fungsional internal pemerintah.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan berupa kontribusi pemikiran yang positif bagi Aparat Pengawasan Fungsional Internal Pemerintah khususnya Inspektorat Kabupaten Bantul dalam mengemban tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga pengawasan fungsional internal pemerintah di Pemerintah Kabupaten Bantul.

E. Kerangka Teori Mengenai Kajian Otonomi Daerah Dalam Konsepsi Negara Kesatuan

1. Negara Kesatuan

Pemerintah dalam arti luas di Indonesia sekarang dilakukan menurut cara-cara yang banyak berasal dari cara-cara barat karena sejarahnya. Pemerintahan dalam arti luas terbagi berdasarkan ajaran *trias politica* dari Montesquieu atas:⁴

- a. Pembentukan undang-undang (*legislative power = wet geving*).
- b. Pelaksanaan (*Executive power = uit Voering*).
- c. Peradilan (*Judicial power = rechtspraak*).

Pemerintahan itu sendiri bermacam-macam bentuknya, Aristoteles membedakan macam 3 cara (bentuk) pemerintahan:⁵

- a. Pemerintahan *Monarchi* yaitu pemerintahan di mana satu orang yang memegang kekuasaan dalam negara untuk kepentingan orang banyak (umum). Dan apabila dalam pemerintahannya tadi ia menggunakan kekuasaannya untuk dirinya sendiri maka ia disebut Tyranni.
- b. Pemerintahan *Aristokrasi*, yaitu pemerintahan yang dikendalikan oleh beberapa orang yang memerintah untuk kepentingan orang banyak (umum) dan disebutnya pemerintahan oligarchi apabila golongan tadi memerintah untuk kepentingan golongannya sendiri.

⁴Y.W. Sunindhia & Ninik Widiyanti, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Cet. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 50-51.

⁵Y.W. Sunindhia & Ninik Widiyanti, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan*, *Ibid.*, hlm. 61.

- c. Pemerintahan *Republik*, yaitu pemerintahan yang dikendalikan oleh orang banyak, yang terdiri dari golongan menengah yang baik, dan dikatakannya pemerintahan demokrasi apabila golongan tadi mengendalikan pemerintahan untuk kepentingan diri sendiri.

Miriam Budiardjo memberikan definisi mengenai negara yakni: ⁶

organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya.

Sedangkan Mac Iver memberikan pengertian bahwa negara adalah: ⁷

pertambatan (*asosiasi*) yang bertindak berdasarkan hukum dan direalisasikan oleh suatu pemerintah. Untuk keperluan ini, negara dilengkapi dengan kekuasaan dan dalam suatu kehidupan yang dibatasi secara teritorial, menegakkan syarat-syarat lahir yang umum-mutlak, daripada suatu ketertiban sosial.

Secara teoritis menurut Miriam Budiardjo negara memiliki 3 (tiga) sifat yakni: sifat memaksa, monopoli dan totalitas, dengan penjelasan sebagai berikut: ⁸

- a. Adanya sifat *memaksa*. Dengan sifat ini negara memiliki kewenangan untuk menggunakan kekerasan fisik secara sah sebagai sarana agar peraturan perundang-undangan ditaati, menjaga ketertiban, dan mencegah timbulnya anarki.
- b. Adanya sifat *monopoli*. Negara memonopoli dalam menetapkan tujuan bersama dari suatu masyarakat. Dalam pada itu, negara dapat menyatakan bahwa suatu aliran kepercayaan dilarang hidup karena bertentangan dengan tujuan masyarakat. Pemahaman ini dapat diidentifikasi sebagai dominasi pemahaman oleh negara terhadap tujuan-tujuan masyarakat.
- c. Adanya *totalitas* (mencakup semua). Semua peraturan perundang-undangan yang berlaku pada semua orang tanpa kecuali. Keadaan demikian memang perlu, sebab kalau seseorang berada di luar aktivitas negara, maka usaha negara mencapai masyarakat yang dicita-citakan akan gagal. Lagi pula menjadi warga negara tidak berdasarkan kemauan sendiri (*involuntary membership*) bertentangan dengan semangat sukarela.

Sesuai dengan rumusan tersebut di atas, negara memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Negara memiliki wilayah, dimasukkan sebagai tempat negara yang melingkupi tanah, air, dan juga udara.

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988, hlm. 9.

⁷ Mac Iver, *Negara Modern*, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hlm. 28.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, *Op. Cit.*, hlm. 40-41.

- b. Negara memiliki penduduk, setiap negara mempunyai penduduk, dan kekuasaan negara menjangkau semua penduduk di dalam wilayahnya.
- c. Negara memiliki pemerintahan, setiap negara memiliki organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di dalam wilayahnya.
- d. Negara memiliki kedaulatan, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan semua cara (termasuk paksaan) yang tersedia. Negara mempunyai kekuasaan yang tertinggi untuk memaksa semua penduduknya agar menaati undang-undang serta peraturan-peraturannya.⁹

Pemahaman tentang negara seperti yang diuraikan di atas, membawa kita pada tujuan dan fungsi adanya negara menurut Syahda Guruh LS dapat diidentifikasi sebagai berikut:¹⁰

- a. Negara ada untuk menjamin kebebasan dan melindungi masyarakat.
- b. Negara ada untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat.
- c. Negara didirikan untuk menciptakan keteraturan dalam masyarakat.
- d. Negara didirikan sebagai sarana manusia untuk menjalankan amanah Allah SWT di bumi sebagai khalifah untuk menegakkan yang *ma'ruf* dan mencegah yang *munkar*. Atau dalam pengertian umum adalah menegakkan keadilan bagi seluruh warga negara.
- e. Negara ada untuk mewujudkan kesejahteraan manusia di dunia dan di akhirat.

Secara teoritis dapat diungkapkan bahwa kekuasaan (negara) itu dapat dibagi dengan 2 (dua) cara yaitu:

- a. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya, maksudnya ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl. J. Freiderich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*teritorial division of power*). Pembagian kekuasaan ini dapat dengan jelas kita bandingkan antara negara kesatuan, federasi, dan konfederasi.
- b. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, *Ibid.*, hlm. 42-45.

¹⁰ Syahda Guruh LS., *Menimbang Otonomi vs Federal: Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet. Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 7-8.

legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal dengan trias politica atau pembagian kekuasaan (*division of powers*).¹¹

Abu Daud Busroh memberikan pembatasan mengenai negara kesatuan yakni:¹²

bahwa negara kesatuan disebut juga negara unitaris. Ditinjau dari susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal; artinya, hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

Menurut Miriam Budiardjo seperti yang dikemukakan oleh C.F. Strong, negara kesatuan adalah:¹³

bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakekat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain badan legislatif pusat. Jadi, adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidak berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Sehingga kemudian, sampailah Strong pada kesimpulan bahwa ada ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu, *pertama*, adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan *kedua*, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat. Dengan demikian, bagi para warga negara dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintahan saja.

Mendasarkan pada pengertian di atas, maka menurut Penulis definisi bahwa negara kesatuan adalah: suatu bentuk negara disebut juga negara unitaris, susunan negara tersebut sifatnya tunggal; artinya, hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara, di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi

¹¹Syahda Guruh LS., *Menimbang Otonomi vs Federal.....*, *Ibid.*, hlm. 68-69.

¹²Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hlm. 64-65.

¹³Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*, *Op. Cit.*, hlm. 140-141.

dalam segala lapangan pemerintahan. dan mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat.

2. Hubungan Pusat dan Daerah

Kekuasaan Indonesia tidak menghendaki sebuah negara yang kekuasaannya terbagi atas beberapa pusat kekuasaan. Tradisi kekuasaan Indonesia yang sangat dipengaruhi oleh pola-pola karakteristik kekuasaan Jawa, telah menjadikan segala kekuasaan yang ada memiliki karakteristik sentralistik. Sentralisme yang dianut ini telah sangat dipahami sehingga dalam UUD 1945 pun beserta falsafah kenegaraan Pancasila yang ada juga menganut paham sentralistik tersebut. Keharusan sebuah kekuasaan bersifat integral, akhirnya telah menafikan perkembangan modernitas kekuasaan yang mengarah kepada pemberdayaan partisipasi rakyat sebesar-besarnya. Pola karakter kekuasaan yang sentralistik tersebut telah membuat pemegang-pemegang kekuasaan di Indonesia menerapkan sifat kekuasaan yang absolut. Sehingga tak heran bila sampai sekarang kecenderungan-kecenderungan yang menuju pada absolutitas kekuasaan masih sangat keras arusnya.¹⁴

Raden Panji Soeroso dalam tulisannya pada saat negara kesatuan RI baru saja terbentuk kembali menyatakan:¹⁵

“Yang amat penting pula dengan segera diselenggarakan ialah pemerintahan di daerah-daerah, oleh karena pemerintahan di daerah itu adalah sendi negara kesatuan. Sendi ini harus baik dan sentausa agar supaya pemerintah kesatuan mempunyai pemerintahan yang stabil. Daerah-daerah yang sebelum negara kesatuan terbentuk, sama menunjukkan keinginannya untuk mendapat otonomi yang teratur baik, harus dengan segera diberi otonomi itu, agar supaya daerah-daerah itu dengan segera dapat merasakan bahwa daerah-daerah itu dalam ketatanegaraan tidak mengalami kemunduran.”

¹⁴Syahda Guruh LS., *Menimbang Otonomi vs Federal*, Op.Cit., hlm. 93- 94.

¹⁵Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 51.

Sejalan dengan pernyataan Soeroso di atas, Solly Lubis mengutip pernyataan Soepomo mengemukakan sebagai berikut:¹⁶

“Soal yang telah sejak zaman Hindia Belanda, bahkan semenjak zaman pra-kolonialisme Belanda sulit untuk mencari pemecahan yang tepat dan benar ialah soal sistem pemerintahan daerah di dalam negara kesatuan Republik Indonesia”. “Maka negara unitaris Republik Indonesia tidak akan bersifat sentralistik, bahkan dasar susunan pemerintahan ialah sistem dekonsentrasi, yang memang tepat buat negara kepulauan yang begitu besar seperti Indonesia, dan yang tepat pula buat sistem masyarakat yang mempunyai beraneka warna suku bangsa yang masing-masing mempunyai sifat kedaerahan sendiri.”

Hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas sekali. Dan alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.¹⁷

Sulit dipungkiri bahwa kebijakan otonomi daerah merupakan langkah paling tepat untuk menghadapi persoalan bangsa yang kian kompleks dan cenderung tak jelas arahnya, seperti yang berkembang sekarang ini akibat dari sistem sentralisasi oleh rezim sebelumnya. Sebab, otonomi daerah atau desentralisasi pemerintahan selain menjadi salah satu opsi kebijakan politik dalam rangka mempertahankan keutuhan nasional, sistem ini juga diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan ekonomi maupun derajat sosial seluruh masyarakat di setiap daerah.¹⁸

¹⁶Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik*, *Ibid.*, hlm. 52.

¹⁷Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah: Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 3.

¹⁸Hery Susanto, dkk., *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal: Pikiran serta Konsepsi Syauckani HR.*, Millenium Publisher, Jakarta, 2003, hlm. 104.

Sebagai sebuah kebijakan politik, otonomi daerah merupakan kebijakan yang memiliki sejumlah harapan bagi tercapainya sistem dan tata susunan sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang memadai dalam upayanya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana dijelaskan oleh Shah dan Tomson, kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah dilihat dari definisinya adalah kebijakan yang sangat bagus. Kebijakan tersebut mengandung sejumlah nilai positif setidaknya dalam beberapa hal, seperti: mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat; memungkinkan partisipasi warga (*citizen partisipation*); pemberdayaan politik lokal (*empowerment local politics*); kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan lokal; memungkinkan kompetisi yang sehat antar daerah, menghindarkan monopolistik kebijakan; dan pertumbuhan ekonomi yang akan lebih tersebar.¹⁹

Secara sederhana, otonomi daerah menghendaki sebanyak mungkin penyerahan kewenangan urusan rumah tangga pemerintahan kepada pemerinatah daerah. Hal ini didasari oleh kepentingan terhadap fungsi pelayanan terhadap masyarakat sedekat mungkin bagi pemerintah daerah. Fungsi pelayanan terhadap masyarakat inilah yang dinilai selama ini kurang diimplementasikan, tatkala rentang kendali antara masyarakat dan pemerintah (pusat) terlalu jauh jaraknya. Apalagi selama lebih dari 32 tahun metode penyelenggaraan pemerintahan terpusat di Jakarta dan daerah kerap tidak memiliki sejumlah kewenangan yang langsung terkait dengan kepentingan masyarakat. Sejalan dengan itu, pemerintah pusat diharapkan lebih berkonsentrasi dan memegang kendali atas kebijakan-kebijakan yang bersifat makro dan strategis. Beberapa hal yang menjadi tanggung jawab dan tugas pemerintah pusat adalah berkaitan dengan kebijakan atas: keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan serta beberapa bidang kebijakan yang bersifat strategis-nasional. Sehingga energi pemerintah pusat tidak terlalu banyak tersedot untuk mengurus sejumlah masalah yang berkembang dipelbagai daerah. Justru dengan pelimpahan kewenangan tersebut sedikit banyak mengurangi beban pemerintah pusat. Segenap permasalahan yang muncul di daerah

¹⁹Hery Susanto, dkk., *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, *Ibid.*, hlm. 109-110.

cukup menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, karena sesungguhnya pemerintah daerahlah yang lebih banyak memiliki kompetensi, energi dan kesempatan dalam mengelola sumber-sumber daya ekonomi, politik, sosial, dan budaya.²⁰

Agenda otonomi daerah adalah agenda nasional yang sangat penting dan telah menjadi wacana publik di saat-saat kondisi bangsa demikian kompleks dan belum jelas arah kepastiannya. Otonomi daerah dianggap sebagai opsi tepat untuk meningkatkan derajat keadilan sosial serta distribusi kewenangan secara proporsional antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam hal penentuan kebijakan publik, penguasaan aset ekonomi serta pengaturan sumber daya lokal.²¹

Salah satu aspek perubahan penting dan menarik dalam dua dekade terakhir ini di Indonesia adalah perkembangan hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Dalam periode Orde Baru sejak tahun 1965 hingga kini terdapat dua kecenderungan pokok. Kedua-duanya telah memberikan sumbangan bagi terciptanya stabilitas setelah dekade-dekade penuh kekacauan dan sekaligus mendorong bagi-sekalipun secara perlahan-lahan terbentuknya serangkaian rumusan hubungan baru dan mantap antara pemerintah pusat di Jakarta dan daerah-daerah di seluruh wilayah negara. Dengan luas wilayah yang sedemikian besarnya, maka hal-hal di atas dipandang sebagai suatu prestasi tersendiri-suatu hal yang telah menjadi obsesi bagi semua pemerintah pasca kemerdekaan termasuk pemerintah Orde Baru, tetapi senantiasa dihadapkan pada berbagai kendala dalam upaya mewujudkannya. Kecenderungan lain yang berkembang adalah pelimpahan kekuasaan secara bertahap kepada daerah-daerah. Hal inipun bukanlah merupakan suatu proses yang mudah oleh karena dua hal yakni masalah kultur politik dalam negeri ini dan upaya-upaya penegakan kontrol pusat yang efektif pada tahun awal Orde Baru. Dua hal tersebut telah mendorong terbentuknya struktur pemerintahan

²⁰Hery Susanto, dkk., *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, *Ibid.*, hlm. 50.

²¹Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Jakarta, 2009, hlm. 59.

pusat yang kuat yang menyebabkan pelimpahan kekuasaan, baik politik maupun keuangan, tidak dapat dilakukan. Walaupun demikian, prioritas yang diletakkan pemerintah Orde Baru pada program pembangunan pada semua lapisan masyarakat, yang bersamaan dengan kebutuhan untuk menyertakan aspirasi daerah ke dalam struktur politik pemerintah yang monolitik, telah mendorong pada praktek-praktek pelimpahan kekuasaan pusat secara bertahap. Dengan demikian, pembangunan di Indonesia dalam dua dekade memaksa pemerintah untuk melaksanakan desentralisasi; dan tantangannya kini bagi pemerintah Orde Baru adalah bagaimana mempertahankan stabilitas dan meredam aspirasi politik dan ekonomi kedaerahan, sementara itu tetap dapat mempertahankan konsep pembangunan. Seiring dengan hal di atas, perubahan yang terjadi sebagai akibat program pembangunan di daerah telah meningkatkan kesadaran daerah akan potensi dan perbedaan-perbedaan yang ada di antara mereka.²²

Barangkali istilah yang paling tepat untuk menggambarkan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sekarang ini adalah apa yang disebut pemerintah dengan *medebewind*. Dalam istilah Belanda yang mencerminkan kerjasama dan konsultasi ini, *medebewind* menunjuk pada program-program yang pemerintah pusat bertanggung jawab atas penetapan kebijaksanaan secara umum dan dalam hal pembiayaan. Sedangkan mengenai fungsi-fungsi lainnya, seperti penjabarannya ke dalam proyek-proyek yang spesifik, pelaksanaan serta pemantauannya, menjadi tanggungjawab badan-badan pemerinatah daerah. Inisiatif dan aktivitas daerah dibatasi pada dan untuk melaksanakan prioritas-prioritas, kebijaksanaan-kebijaksanaan serta program-program yang ditetapkan secara nasional. Oleh karena itu, kemampuan yang tepat dari pemerintah daerah dalam hal ini adalah kecakapan teknis yang berorientasi pada program-program sektoral. Bagaimanapun juga, pemahaman bahwa hal ini merupakan kenyataan

²²Michael Morfit dalam Colin Mac Andrews & Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, Cet. Keempat, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 7-8.

yang ada dari pemerintah daerah saat ini adalah penting, sebagai suatu langkah pertama yang perlu dalam upaya meningkatkan kemampuan pemerintahan daerah.²³

Perihal hubungan pusat dengan daerah selalu menjadi persoalan yang akhirnya berimplikasi pada adanya kecenderungan praktek sentralisasi atau desentralisasi. Paham negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dianut oleh negara-negara modern selalu memperlihatkan adanya campur tangan yang begitu luas dari Pemerintah(Pusat) dalam kegiatan kemasyarakatan, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Campur tangan ini menuntut hal-hal, seperti prinsip "*equal treatment*", "*equal services*", "*equal protection*", dan lain-lain yang membutuhkan berbagai keseragaman atau uniformitas pengaturan dan pengelolaan.²⁴

Bagi negara Indonesia, yang menganut bentuk negara kesatuan, eksistensi dan peranan Pemerintah (Pusat) tidak bisa dikesampingkan atau ditinggalkan dengan diberikannya kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Peranan Pemerintah (Pusat) akan tetap dan terus ada melalui kebijakan-kebijakan nasional (*public policy*) dalam semua aspek kehidupan, demi mewujudkan kesejahteraan yang seimbang, maupun perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat atau daerah.²⁵

Oleh karenanya, yang perlu dijaga adalah keseimbangan peran antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang oleh Bagir Manan dinyatakan bahwa:²⁶

Hubungan pusat dan daerah harus diletakkan dalam hubungan yang wajar. Hubungan pusat dan daerah dalam sistem otonomi yang bagaimanapun luasnya bukanlah suatu patokan yang statik, melainkan dinamik. Bandul-bandul hubungan itu harus selalu berayun antara "memusat" dan "mendaerah", untuk menemukan berbagai keseimbangan baru yang mampu mengemban tuntutan yang senantiasa berkembang baik pada sektor kemasyarakatan, kebangsaan, maupun kenegaraan.

²³Michael Morfit dalam Colin Mac Andrews Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah*, *Ibid.*, hlm. 96.

²⁴Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 4.

²⁵Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 102.

²⁶Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah*, *Op.Cit.*, hlm. 11.

Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yakni:²⁷

Pertama, The Relative Autonomi Model. Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan.

Kedua, The Agency Model. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol yang sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal yang penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat.

Ketiga, The Interaction Model. Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Penulis kondisi di Indonesia saat ini, dikaitkan dengan model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart lebih condong kepada model hubungan yang *Kedua, The Agency Model*. Suatu model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan setiap kebijaksanaan dari pemerintah pusat. Dalam kenyataannya di lapangan menunjukkan pemerintah pusat senantiasa membuat pengaturan atau regulasi bersifat nasional dalam bentuk berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol yang sangat menonjol. Dan pada kenyataannya keberadaan pendapatan asli daerah bagi masing-masing pemerintah provinsi, kabupaten/kota secara umum masih sangat terbatas sehingga lebih banyak didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat.

Menurut Ismail Sunny, sesungguhnya model hubungan antara pemerintah Pusat dan Daerah tidak hanya berkutat antara model otonomi dan

²⁷Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat.....*, *Op. Cit.*, hlm. 1-2.

federasi, ada 5 (lima) tingkatan hubungan antara pemerintah Pusat dan Daerah yakni.²⁸

Pertama, negara kesatuan dengan otonomi terbatas. Melalui UU No. 5 tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski didalamnya ditegaskan asas desentralisasi, tetapi substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.

Kedua, negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu sangat diperlukan adanya pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan Pemerintah Pusat.

Ketiga, negara quasi federal dengan provinsi atas “kebaikan” Pemerintah Pusat. Ciri negara semacam ini adalah adanya kekuasaan pada Pemerintahan Pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.

Keempat, negara federal, misalnya Amerika Serikat, Australia, Kanada dan Swiss.

Kelima, negara konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah Pusat tergantung pada goodwill negara-negara anggota konfederasi atau negara anggota commonwealth.

Selanjutnya dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan, akan dijumpai paling kurang 3 (tiga) bentuk hubungan antara pusat dan daerah. *Pertama*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.

Mendasarkan pada pendapat Ismail Sunny di atas, menurut Penulis model tingkatan hubungan antara pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia saat ini lebih tepat masuk dalam *model tingkatan Kedua*, negara kesatuan dengan otonomi luas. Hal ini sangat beralasan karena secara ekonomi, otonomi luas yang dilaksanakan harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu sangat diperlukan adanya pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan Pemerintah Pusat, dan saat ini secara nyata di negara kita telah diatur dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah.

²⁸Ni,matul Huda, *Pengawasan Pusat*, *Ibid.*, hlm. 2-3.

Selain perbedaan, ada persamaan persoalan hubungan-hubungan pusat dan daerah dalam ketiga bentuk tersebut, terutama hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Perbedaannya, dasar hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subyek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat. Tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi. Urusan pemerintahan yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan pusat di daerah. Persamaannya, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi negara. Baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratiefrechtelijk*, bukan *staatsrechtelijk*.²⁹

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan Pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antar organisasi dan bersifat resiprokal.³⁰

Otonomi luas bisa bertolak dari prinsip: Semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan

²⁹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 32-33.

³⁰Benyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development Yayasan Tifa, Jakarta, 2005, hlm. 199.

sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.³¹

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Menurut Bagir Manan³² terdapat 3 (tiga) sistem rumah tangga daerah, yaitu: sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata atau riil, untuk jelasnya sebagai berikut:

a. Sistem rumah tangga formal

Sistem rumah tangga formal adalah pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci.

Sistem ini berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dengan yang diselenggarakan oleh daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Pertimbangan daya guna (dan hasil guna) merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab tersebut.³³

Dalam sistem rumah tangga formal tidak secara apriori ditetapkan apa yang termasuk rumah tangga daerah itu. Tugas dari daerah-daerah tidak

³¹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar*, *Op. Cit.*, hlm. 37.

³²Ni,matul Huda, *PengawasanPusat*, *Op. Cit.*, hlm. 20-23.

³³RDH. Koessoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979, hlm. 18.

dirinci secara nominatif di dalam undang-undang pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu rumus umum saja. Rumus umum ini hanya mengandung asas-asas saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah. Batasnya tidak ditentukan secara pasti, tetapi tergantung kepada keadaan, waktu dan tempat.³⁴

b. Sistem rumah tangga material

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

Cara ini kurang fleksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif/prakarsa, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh pemerintah pusat dan tidak pula oleh pemerintah daerah.³⁵

c. Sistem rumah nyata (riil)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil di dalam

³⁴Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm. 17.

³⁵Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah*, *Ibid.*, hlm. 15.

masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas/urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang kini menjadi wewenang daerah, pada suatu ketika, bilamana dipandang perlu dapat diserahkan kembali kepada Pemerintah Pusat atau ditarik kembali dari daerah.³⁶

Menurut Penulis terkait dengan teori Bagir Manan di atas, berarti negara kita saat ini termasuk dalam sistem rumah tangga material di mana telah ditentukan adanya pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti, hal ini terbukti dengan adanya pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah seperti tertuang dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 10 sampai dengan Pasal 18 serta Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Adapun menurut Josef Riwu Kaho sistem rumah tangga ada 2 (dua) yakni:³⁷

a. Sistem rumah tangga sisa (residu)

Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah.

Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pusat. Sebaliknya, sistem ini pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan yang lainnya tidak sama dalam pelbagai lapangan atau bidang. Akibatnya, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kapasitasnya besar atau sebaliknya terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.

b. Sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Esensi otonomi yang nyata (riil) dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada

³⁶Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah*, *Ibid.*, hlm. 17.

³⁷Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah*, *Loc.Cit.*

daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggungjawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi dan tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang diberikan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Tambahan istilah “dinamis” tidak mengubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, akan tetapi hanyalah merupakan suatu penekanan (*stressing*).³⁸

Di dalam dimensi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, atau pembagian kekuasaan antara dua institusi ini, pengawasan harus dilaksanakan dengan dasar yuridis yang jelas. Pengawasan itu sendiri dilaksanakan sebagai sebuah bentuk ikatan kesatuan negara agar pendulum kebebasan berotonomi tidak bergerak tanpa kendali sehingga merusak integrasi wilayah yang menyebabkan terjadinya disintegrasi wilayah negara itu sendiri. Apabila kebebasan di dalam menyelenggarakan otonomi daerah tidak diikuti dengan pengawasan maka hal itu berarti membiarkan Daerah melepaskan diri dari Negara Kesatuan. Padahal Otonomi Daerah tidak dapat dipisahkan dari kerangka Negara Kesatuan, bahkan Otonomi Daerah merupakan implementasi dari sistem Negara Kesatuan untuk lebih cepatnya tercapai tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.³⁹

Selanjutnya dapat dikemukakan bahwa di dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan,

³⁸Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah*, *Ibid.*, hlm. 19.

³⁹Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Cetakan Pertama, Laksbang Meditama, Jakarta, Juli 2008, hlm. 12-13.

pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan *hubungan administrasi* yakni hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara dan *hubungan kewilayahan* antar susunan pemerintahan yakni hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.⁴⁰

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, UU 32 Tahun 2004 Pasal 10 menegaskan, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan-urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut di atas, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/ atau pemerintahan desa.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan

⁴⁰Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 341-342.

hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi: *politik luar negeri* dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; *pertahanan*, misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; *keamanan*, misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; moneter, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.⁴¹

Berdasarkan Pasal 7 Ayat (2) PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota dikemukakan secara tegas bahwa ada sebanyak 26 (dua puluh enam) jenis Urusan Wajib sebagai urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah

⁴¹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, *Ibid.*, hal. 342-343.

provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota menyangkut pelayanan dasar yakni:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Lingkungan hidup;
- d. Pekerjaan umum;
- e. Penataan ruang;
- f. Perencanaan pembangunan;
- g. Perumahan;
- h. Kepemudaan dan olahraga;
- i. Penanaman modal;
- j. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. Kependudukan dan catatan sipil;
- l. Ketenagakerjaan;
- m. Ketahanan pangan;
- n. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. Perhubungan;
- q. Komunikasi dan informatika;
- r. Pertanahan;
- s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. Sosial;
- w. Kebudayaan;
- x. Statistik;
- y. Kearsipan;
- z. Perpustakaan;

Selanjutnya sesuai dengan ketentuan Pasal 7 Ayat (4) PP Nomor 38 Tahun 2007 ditentukan dengan tegas bahwa berdasarkan kondisi, kekhasan dan

potensi keunggulan daerah bersangkutan ada 8 (delapan) jenis Urusan Pilihan yang menjadi kewenangan yang dapat dimiliki oleh pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota yakni:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pertanian;
- c. Kehutanan;
- d. Energi dan sumber daya mineral;
- e. Pariwisata;
- f. Industri;
- g. Perdagangan; dan
- h. Ketransmigrasian.

3. Pemerintahan Daerah

Sebagai sebuah negara, Republik Indonesia memiliki Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia diatur. Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Ditegaskan pula Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian, negara Indonesia adalah negara konstitusi, bersendikan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan.⁴²

Namun, mengingat wilayah negara Indonesia sangat besar dengan rentang geografi yang luas dan kondisi sosial-budaya yang beragam, UUD 1945 kemudian mengatur perlunya pemerintahan daerah. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.

⁴²Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 100.

Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan.⁴³

Mengenai pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia Mawardi mensyaratkan ciri-ciri sebagai berikut:⁴⁴

- a. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya negara federasi.
- b. Desentralisasi dimanifestasikan dalam pembentukan daerah otonom dan bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah.
- c. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 2 yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun yang dimaksud dengan pemerintah daerah sesuai dengan Pasal 1 angka 3 adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Jo Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah susunan luar pemerintah daerah terdiri atas pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah provinsi adalah daerah otonom (*local government*) sekaligus sebagai wilayah administrasi (*local state government*) berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Sedangkan kabupaten/kota adalah daerah otonom utuh berdasarkan asas desentralisasi. Baik provinsi maupun kabupaten/kota masing-masing merupakan daerah otonom yang berdiri sendiri, tidak mempunyai hubungan hierarkhi. Masing-

⁴³Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan*, *Ibid.*, hlm. 101.

⁴⁴Oentarto S. Mawardi, *Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia*, Makalah Seminar Nasional, Setahun Implementasi Otonomi Daerah, Program Pascasarjana UGM Yogyakarta, 13 Maret 2002, hal 1-2. dalam Krishna Darumurti, *Otonomi Daerah*, *Op.Cit.*, hlm. 9.

masing daerah menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan wewenang yang ditentukan oleh peraturan perundangan. Hubungan provinsi sebagai daerah otonom dengan kabupaten/kota adalah hubungan koordinasi sesuai dengan undang-undang. Dengan demikian, tidak dikenal Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.

Kecamatan dimasukkan ke dalam pemerintahan kabupaten/kota sebagai wilayah kerja camat dalam kedudukannya sebagai perangkat daerah otonom, bukan sebagai kepala wilayah administrasi. Sedangkan desa diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten/kota. Desa dikembalikan sebagai lembaga asli adat berdasarkan asal usulnya. Dengan demikian, nomenklaturnya bisa bermacam-macam sesuai dengan adat istiadat masyarakat setempat. Karena itu, nama-nama seperti nagari, marga, gampong, dan huta, bisa dipakai kembali untuk nomenklatur desa.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 susunan dalam Pemerintahan Daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD, Kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Anggota DPRD juga dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Untuk menyelenggarakan pemerintahannya pemerintah daerah membentuk Sekretariat Daerah. Untuk pemerintah provinsi, Sekretariat Daerah sekaligus juga sebagai Sekretariat Wilayah. Pemerintah daerah juga membentuk dinas-dinas daerah dan lembaga teknis sebagai pelaksana kebijakannya.⁴⁵

a. Pengawasan sebagai Akibat Mutlak dari adanya Negara Kesatuan

Model negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk didalamnya

⁴⁵Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan*, *Op.Cit.*, hlm. 127-128.

bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.⁴⁶

Apabila dilihat dalam UUD 1945 Pasal 1 Ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local Government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.⁴⁷

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁴⁸

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau

⁴⁶Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin, Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintergrasi, Telaah Awal Wawancara Unitaria Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, Madani Press, Jakarta, hlm. 201-202 dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, *Op. Cit.*, hlm. 91-92.

⁴⁷M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 8 dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, *Ibid.*, hlm. 92.

⁴⁸Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, *Ibid.*, hlm. 92-93.

sejajar dengan Negara, tidak pula mungkin ada negara di dalam negara. Dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan Pusat atau Negara dengan tindakan Daerah, agar dengan demikian kesatuan Negara dapat tetap terpelihara. Hal ini sesuai dengan pendapat Prof. Oppenheim yang mengatakan, bahwa : “Kebebasan bagian-bagian Negara sama sekali tidak boleh berakhir dengan kehancuran hubungan Negara. Di dalam pengawasan tertinggi letaknya jaminan, bahwa selalu terdapat keserasian antara pelaksanaan bebas dari tugas Pemerintah Daerah dan kebebasan pelaksanaan tugas Negara oleh penguasa Negara itu.”⁴⁹

Mengenai otonomi daerah, Irawan Soejito mengutip pendapat Van Kempen berkata sebagai berikut:⁵⁰

- 1) Bahwa otonomi mempunyai arti lain daripada kedaulatan (*souveriniteit*), yang merupakan atribut dari Negara, akan tetapi tidak pernah merupakan atribut dari bagian-bagiannya seperti Gemeente, Provincie dan sebagainya, yang hanya memiliki hak-hak yang berasal dari Negara, bagian-bagian mana justru sebagai bagian-bagian dapat berdiri sendiri (*zelfstandig*) akan tetapi tidak mungkin dapat dianggap merdeka (*onhankelijk*), lepas dari, ataupun sejajar dengan Negara.
- 2) Bahwa dengan demikian, negara atau pemerintah Pusatlah yang mempunyai kata terakhir terhadap ketentuan tentang batas-batas hak otonomi, baik dengan cara positif, maupun negatif.
- 3) Bahwa yang demikian itu, sesuai pula sepenuhnya dengan maksud daripada desentralisasi, yang tidak lebih daripada suatu sarana untuk mencapai penyelenggaraan kepentingan-kepentingan setempat dengan cara yang tepat atau patut (*doelmatig*), sehingga desentralisasi itu tidak diadakan hanya karena adanya kehendak untuk mendesentralisasi.
- 4) Bahwa penduduk setempat itu merupakan pula warga-warga dari negara, sehingga soal hidup atau usaha mereka, Negara tidak dapat bersikap acuh tak acuh.
- 5) Bahwa *stadsgemeente* di Indonesia yang sedemikian itu merupakan kebalikan daripada *gemeente* di Nederland, yang sebagai hasil sejarah bahkan sudah ada sebelum bersirinya Negara Kesatuan Nederland tidak dapat bersatu atau menuntut pada sebuah rumah tangga sendiri yang asli, akan tetapi rumah tangganya itu, masih harus dibuat karena kekuasaan

⁴⁹YW. Sunindhia & Ninik Widiyanti, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 42.

⁵⁰Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm. 10.

sentral, yang mula-mula mengatur dan memerintahnya, mengundurkan diri dari daerah-daerah yang semula diurus oleh kekuasaan sentral itu.

- 6) Bahwa teristimewa pula karena cepatnya perkembangan teknik, yang dengan cara mengagumkan dapat mengalahkan waktu dan jarak dengan mengintensifikasi lalu lintas, banyak hal yang mula-mula merupakan kepentingan setempat, kemudian mendapat arti nasional, bahkan internasional, sehingga hal-hal itu tidak lebih lama lagi termasuk khas dalam rumah tangga gemeente-gemeente.

Fungsi yang fundamental terakhir mengenai penyelenggaraan pemerintahan di daerah ialah kontrol berupa pengujian terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun terhadap unsur-unsur pelaksanaannya adalah hasil yang telah dicapai. Untuk menerapkan pengkajian yang nyata terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun para pelaksananya memerlukan penilaian dengan mana hasil yang telah dicapai dapat dinilai dan bila perlu diambil langkah yang korektif. Bilamana semua fungsi dan kebijaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang telah ditentukan atau tidak menyimpang pelaksanaannya dari aturan yang telah ditetapkan maka kontrol atau pengawasan akan mudah dilakukan. Bagaimanapun juga berhubungan dengan keadaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tentu berhadapan dengan berbagai masalah. Beberapa kekeliruan ataupun pemborosan dalam segala bentuk dapat terjadi. Kalau toh tujuan pelaksanaan pemerintahan di daerah dapat tercapai dengan sukses maka pengawasan beralih bentuk menjadi pencari langkah-langkah yang dapat meningkatkan hasil guna dan daya guna. Betapa pentingnya pengawasan bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang makin luas dan kompleks.⁵¹

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dalam penjelasan disebutkan: Menetapkan bentuk Negara Kesatuan dan Republik, mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat di mana dalam fakta

⁵¹YW. Sunindhia & Ninik Widiyanti, *Kepala Daerah*, *Op.Cit.*, hlm. 44.

hukumnya rakyatlah yang memegang tampuk kekuasaan paling tinggi dalam negara.

Negara kesatuan atau yang disebut juga sebagai negara Unitaris adalah negara yang bersusunan tunggal, yakni negara yang hanya terdiri dari satu negara, dalam negara yang semacam ini tidak diperkenankan adanya daerah yang di dalam lingkungannya berstatus negara. Ini menunjukkan bahwa dalam lingkup negara kesatuan hanya ada satu pemerintah dan dalam prakteknya hanya mempunyai satu undang-undang dasar.

Bahwa mengenai pemerintahan daerah sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen kedua diatur pada Pasal 18 ayat (1) sampai ayat (7) yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota dipilih secara demokrasi.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya pada Pasal 18A ayat (1) dan (2) menyebutkan:

- (1) Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Sadu Wasistiono mengatakan paradigma Pemerintah Daerah sebelumnya antara lain memuat beberapa hal yaitu:⁵²

- 1) Kedaulatan Rakyat
Konsep dasar yang digunakan dalam menyelenggarakan pemerintahan Indonesia adalah kedaulatan rakyat, bukan kedaulatan Tuhan atau kedaulatan raja. Oleh karena itu, keputusan penting dan mendasar yang menyangkut kehidupan berbangsa dan bernegara harus diputus oleh rakyat baik melalui perwakilannya maupun secara langsung.
- 2) Demokratisasi
Paradigma ini merupakan kelanjutan dari paradigma kedaulatan rakyat, di mana kegiatan bermasyarakat, berpemerintahan dan bernegara diatur dari, oleh dan untuk rakyat. Meskipun demikian, bukan berarti wakil rakyat menjadi sangat berkuasa sehingga menimbulkan sikap otoriter dari lembaga legislatif. Harus ada pembagian yang jelas dan transparan, siapa, mengerjakan apa, di mana dan bagaimana.
- 3) Pemberdayaan dan Keadilan
Paradigma ini dilaksanakan juga dalam kerangka kedaulatan rakyat. Agar dapat menjalankan kedaulatannya secara tepat dan terarah, diperlukan upaya agar rakyat menjadi mampu dan mandiri mengurus sebagian besar kepentingannya secara lebih efisien dan kompetitif. Paradigma ini merupakan prasyarat bagi pembentukan masyarakat madani.
- 4) Pemerataan Keadilan
Paradigma ini digunakan untuk mengatasi berbagai permasalahan mendasar yang berkaitan dengan eksistensi sebagai sebuah bangsa. Tuntutan kemerdekaan ataupun federalisme yang muncul dewasa ini lebih disebabkan oleh ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam (SDA), dominasi pemerintah pusat pada masa lalu sangat menonjol.

⁵² Sadu Wasistiono, *Esensi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Bunga Rampai)*, Penerbit Al Qa Print, Jatinangor, 2001, hlm.2.

b. Asas-asas dalam Sistem Otonomi Daerah

Sebagaimana kita ketahui dengan adanya pelaksanaan otonomi daerah maka ada 3 (tiga) asas yang berlaku yakni: asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan, untuk jelasnya sebagai berikut:

1) Asas Desentralisasi

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, “*autonomos/autonomia*”, yang berarti “keputusan sendiri” (*self-ruling*). Syahda Guruh LS menyatakan bahwa: Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:⁵³

- a) Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk “tidak dikontrol” oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b) Otonomi adalah bentuk “pemerintahan sendiri” (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self-government; self-determination*).
- c) Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui, dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d) Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil (*self-determination, self-sufficiency, self-reliance*).
- e) Pemerintahan otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Selanjutnya dapat disampaikan bahwa dasar konstitusional terkait keberadaan Otonomi Daerah adalah UUD 1945 yaitu:

- a) Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik;
- b) Pasal 18 ayat (1) menyebutkan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;

⁵³Syahda Guruh LS., *Menimbang Otonomi vs Federal*, *Op.Cit.*, hlm. 73-74.

- c) Pasal 18 ayat (2) menyebutkan: Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- d) Pasal 18 ayat (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pengertian Otonomi daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Bab I Ketentuan Umum yakni pada:

- a) Pasal 1 angka 5: Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan;
- b) Pasal 1 angka 6: Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.⁵⁴

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 pada UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa asas desentralisasi adalah: Penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah

⁵⁴C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Hukum Administrasi Daerah*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 3.

otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hoogerwerf memberikan definisi desentralisasi sebagaimana dikutip oleh Sarundajang yang mengemukakan:⁵⁵

Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu.

Menurut Irawan Soejito ada 3 (tiga) macam bentuk desentralisasi yakni:⁵⁶

- a) Desentralisasi teritorial, ialah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh Pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri.
- b) Desentralisasi fungsional, termasuk desentralisasi menurut dinas/kepentingan, ialah pemberian kewenangan dari fungsi pemerintahan negara atau daerah untuk diselenggarakan/dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli khusus dibentuk untuk itu.
- c) Desentralisasi administratif atau lazim disebut dekonsentrasi, ialah pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat Pemerintah yang ada di daerah, untuk dilaksanakan.

Mengenai asas desentralisasi ini menurut Amrah Muslimin dikenal beberapa macam sistemnya yaitu:⁵⁷

- a) Desentralisasi politik, adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri dari badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu;
- b) Desentralisasi fungsional, adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya mengurus kepentingan irigasi bagigolongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu (*waterschap*: Subak di Bali);
- c) Desentralisasi Kebudayaan (*culturele decentralisatie*) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (*minoritas*)

⁵⁵Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 46.

⁵⁶Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 29-34.

⁵⁷Muslimin, Amrah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 5-6.

menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain).

Aminoto dalam Murtir Jeddawi menyatakan: Pada umumnya otonomi tidak dapat dihindarkan dari 3 (tiga) aspek yang mendasar pelaksanaannya yaitu:⁵⁸

- a) Adanya *sharing of power*, yang terungkap melalui jumlah urusan dan kedalaman wewenang pada setiap urusan, luasnya wewenang legislasi, eksekusi dan pengawasan bagi setiap urusan daerah serta adanya wewenang polisionil.
- b) *Distribution of economic resources*, yang didasarkan pada perbandingan kontribusi masing-masing daerah bagi perekonomian nasional dan terciptanya pemerataan antar daerah.
- c) Adanya *wewenang administratif*, yang antara lain terungkap lewat kekuasaan daerah dalam menentukan formasi dan kebutuhan kepegawaian.

Prawirodihardjo dan Pamudji sebagaimana dikutip oleh Cornelis Lay menyatakan bahwa alasan-alasan pentingnya daerah otonom yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yaitu:⁵⁹

- a) *To realize and implement the democratic philosophy.*
- b) *To realize national freedom and to create a sense of freedom to the regions.*
- c) *To train the region to achieve the maturity and be able to manage their own affairs and interests effectively as soon as possible.*
- d) *To provide political schooling for the whole people.*
- e) *To provide channels for regionals aspiration and participation.*
- f) *To make the government in general optimally efficient and effective.*

Liang Gie mengemukakan sejumlah alasan hadirnya satuan pemerintahan teritorial yang lebih kecil (Pemerintah Daerah), yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya, yaitu:⁶⁰

- a) Guna mencegah penumpukan kekuasaan yang bisa membuka ruang bagi terjadinya tirani.
- b) Sebagai upaya pendemokrasian.
- c) Untuk memungkinkan tercapainya pemerintahan yang efisien.

⁵⁸ Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah: Kajian Beberapa Perda tentang Penanaman Modal*, Cetakan Pertama, UII Press Yogyakarta, 2005, hlm. 46.

⁵⁹ Cornelis Lay, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Antara Teori dan Praktik*, dalam buku Palit Dance I., et.al. (Ed), *Dinamika Nasionalisme Indonesia*, Yayasan Bina Darma, Salatiga, 1999, hlm. 227.

⁶⁰ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hlm. 35.

- d) Guna dapat memberikan perhatian terhadap kekhususan-kekhususan yang menyertai setiap daerah; dan
- e) Agar Pemerintah Daerah dapat lebih langsung membantu penyelenggaraan pembangunan.

Menurut Kaho ada beberapa kelebihan asas desentralisasi, yaitu: ⁶¹

- a) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
- b) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu lagi instruksi dari Pemerintah Pusat.
- c) Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d) Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (*diferensiasi*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan/keperluan dan keadaan khusus daerah.
- e) Dengan adanya desentralisasi teritorial, Daerah Otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan diseluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk diadakan.
- f) Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.
- g) Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih mudah memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

Sedangkan kelemahan desentralisasi yaitu:

- a) Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi.
- b) Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
- c) Khususnya mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau propinsialisme.
- d) Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele.
- e) Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

David Osborne-Ted Goebler sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda menyatakan: bahwa dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan: (1) Satuan-satuan

⁶¹Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah*....., *Op.Cit.*, hlm. 13-14.

desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat; (2) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien; (3) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; (4) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.⁶²

Selanjutnya Ni'matul Huda sebagaimana Rondineli dan Nellis menyatakan: bahwa pengalaman di banyak negara berkembang menunjukkan bahwa desentralisasi bukan merupakan langkah yang cepat untuk mengatasi masalah-masalah pemerintahan, politik, dan ekonomi. Penerapannya tidak secara otomatis mengatasi kekurangan tenaga kerja atau personil yang terampil. Desentralisasi tidak menjamin bahwa jumlah sumber yang besar dapat dihasilkan di tingkat daerah. Satu bentuk desentralisasi mungkin akan berhasil di sebuah negara, sedangkan di negara-negara lain desentralisasi tidak berhasil. Namun demikian, kekurangan-keurangan yang dibuktikan oleh pengalaman sejumlah negara berkembang tidak berarti bahwa usaha-usaha itu harus dihentikan. Desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif. *Pertama*, akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber pemerintah pusat telah meningkat. *Kedua*, desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini, desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga pemerintah pusat. Akhirnya berbagai sumber nasional pun tersedia untuk pembangunan daerah. *Ketiga*, di sejumlah negara peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintah/organisasi daerah, meskipun peningkatan ini berjalan lambat. *Keempat*, organisasi-organisasi baru yang telah dibentuk di tingkat regional dan lokal untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan. Semua badan atau organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif. *Kelima*, perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan

⁶²Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 308.

sebagai unsur penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru ke dalam proses pembuatan keputusan.⁶³

Desentralisasi sebagai suatu asas penyelenggaraan pemerintahan lokal menurut Bagir Manan dalam Hestu Cipto⁶⁴, merupakan salah satu pilar yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara kesatuan yang mempergunakan prinsip negara hukum demokratis.

Desentralisasi dan otonomi pemerintah lebih banyak memberikan kepercayaan dan pemberdayaan kepada daerah agar mampu berpemerintahan dan berotonomi mengatasi persoalan-persoalan daerahnya. Campur tangan dan intervensi pemerintah pusat seharusnya tidak segencar di jaman Orde Baru.⁶⁵

Pemerintahan yang demokratis erat kaitannya dengan pelaksanaan desentralisasi. Penelitian Bank Dunia tahun 1994 menyatakan bahwa dari 100 negara demokratis 95% diantaranya telah melaksanakan sistem desentralisasi. Iklim desentralisasi yang bergema di seluruh negara dunia yang demokratis (6th Global Forum, 2005) menyatakan bahwa desentralisasi merupakan solusi yang baik dalam menjalankan pemerintahan yang demokratis. Deklarasi Seoul tempat bertemunya pemimpin pemerintahan dan akademisi dunia tanggal 27 mei 2005 berkenaan dengan pemerintahan daerah menyatakan bahwa: *"Good governance requires an appropriate level of decentralization, innovation and development of local government. Local administration can be made more effective and autonomous through the promotion of administrative and financial decentralization, digitalization of government, and result-base performance management"*. (Suatu tata pemerintahan yang baik itu bisa dicapai jika dipenuhi suatu tingkat desentralisasi, inovasi dan pembangunan pemerintah

⁶³Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, *Ibid.*, hlm. 309-310.

⁶⁴Hestu C. Handoyo, *Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Atmajaya, Yogyakarta, 2003, hlm. 139.

⁶⁵Miftah Toha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia Di Era Reformasi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 12.

daerah yang memadai. Administrasi dan otonomi pemerintahan daerah bisa diwujudkan lebih efektif melalui peningkatan desentralisasi baik administrasi maupun finansial, digitalisasi pemerintahan, dan tata manajemen yang berdasarkan hasil).⁶⁶

Cornelis Lay mengemukakan desentralisasi kekuasaan dari pusat ke daerah akan membawa persoalan-persoalan berikut:⁶⁷

- a) Desentralisasi yang masih ditandai oleh bekerjanya struktur otoriter dikhawatirkan akan menimbulkan otoritarianisme yang lain.
- b) Desentralisasi yang dibarengi oleh kuatnya struktur feodal.
- c) Desentralisasi yang majemuk namun ditandai oleh dominasi satu kelompok tertentu.
- d) Dominasi itu akan menimbulkan meluasnya konflik horisontal di masyarakat.
- e) Masih kentalnya situasi KKN di Pusat yang juga akan diusung ke daerah.
- f) Eksploitasi tanpa batas atas ketersediaan sumber daya alam di daerah.

Eko Haryanto, Sekretaris Komite Penyelidikan dan Pemberantasan KKN menyatakan:⁶⁸

Tindak korupsi di Jawa Tengah tahun 2009 yang melibatkan bupati, walikota, anggota legislatif, rekanan kerja instansi, sampai pegawai tingkat rendah, diperkirakan telah merugikan keuangan negara sebesar Rp.307,8 miliar. Dari 425 kasus yang terungkap diketahui 255 diantaranya telah diproses hukum sedangkan 170 lainnya belum tertangani, tindakan terpuji itu menyebar dan merata mulai dari wilayah pantai utara hingga Jawa Tengah bagian selatan.

Mengenai kehadiran otonomi daerah Emil Salim menyatakan: “Lebih jauh dengan kehadiran UU No. 22 Tahun 1999 tersebut, setidaknya akan membawa pengaruh pula kepada keperluan untuk mengubah paradigma pembangunan yang telah ada menjadi sejalan dengan proses reformasi. Paradigma baru pembangunan tersebut yaitu:⁶⁹

⁶⁶Miftah Toha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia*, Ibid., hlm. 82.

⁶⁷Cornelis Lay, *Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Otonomi Daerah*, Wacana, Edisi 5 tahun II, Insist Press, Yogyakarta, 2000.

⁶⁸Harian Umum Kompas, Sabtu 10 Januari 2009, hlm. 3.

⁶⁹Emil Salim, *Otonomi Daerah dan Masalahnya*, dalam buku *Harian Suara Pembaruan, Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 109-110.

- a) Dari sentralisasi dengan pemerintahan di tingkat Pemerintah Pusat kepada desentralisasi dengan wewenang pemerintahan oleh Pemerintahan Pusat kepada Pemerintah Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat;
- b) Dari pola pengambilan keputusan dari atas (*top*) menjadi dari bawah (*down*);
- c) Dari pendekatan pembangunan sektoral ke pembangunan regional holistik;
- d) Dari pembangunan dengan wilayah negara (*public sphere*) yang dominan ke wilayah masyarakat madani (*civil society sphere*) yang dominan;
- e) Dari pola pembangunan berorientasi ekonomi ke pola pembangunan menyeluruh total ekonomi-politik-budaya-agama.

Syaukani HR menyatakan ada berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi otonomi yaitu:⁷⁰

- a) Efisiensi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan
Organisasi negara merupakan sebuah entitas yang sangat kompleks, pemerintahan negara mengelola berbagai dimensi kehidupan seperti misalnya bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, pertahanan, keamanan dalam negeri, dan lain-lain.
- b) Pendidikan politik
Banyak kalangan ilmu politik berargumentasi bahwa pemerintah daerah merupakan kancah pelatihan (*training grand*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara.
- c) Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan terutama karier di bidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional.
- d) Stabilitas politik
Karena stabilitas politik nasional mestinya berawal dari stabilitas politik pada tingkat lokal.
- e) Kesetaraan politik.
Dengan dibentuknya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik antara berbagai komponen masyarakat akan terwujud.

2) Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

⁷⁰Syaukani HR, Affan Gaffar dan Riyaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 20-28.

Tanggung jawab tetap ada pada Pemerintah Pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku Wakil Pemerintah Pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah bahwa tidak semua urusan Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah menurut asas Desentralisasi.⁷¹

RDH Koesoemahatmadja memberikan batasan definisi mengenai dekonsentrasi merupakan *ambtelijk decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni:⁷²

pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan. Lebih tepat hubungan dekonsentrasi dinamakan *mandaat van bevoegheid*.

Amrah Muslimin menyatakan bahwa dekonsentrasi ialah: penyerahan sebagian dari kekuasaan Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di Daerah.⁷³

Menurut Pasal 1 Angka 8 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pengertian dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan dan/atau perangkat pusat di daerah.

Adapun ciri-ciri asas dekonsentrasi menurut Bayu Surianingrat sebagai berikut:⁷⁴

- a) Bentuk pemencaran adalah pelimpahan.
- b) Terdapat pemencaran kepada pejabat sendiri (perorangan).
- c) Yang dipencarkan (bukan urusan pemerintahan) tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu.
- d) Yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

⁷¹C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Op.Cit., hlm. 4.

⁷²Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan I, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm.64.

⁷³Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah, 1903-1958*, Djambatan, Jakarta, 1960, hlm. 3.

⁷⁴Bayu Surianingrat, *Dekonsentrasi dan Desentralisasi*, Dewaruci Press, Jakarta, 1981, hlm. 44.

Untuk dapat mengetahui apakah pelaksanaan pelimpahan wewenang tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan yang seharusnya oleh pemerintah daerah disinilah pentingnya peranan pengawasan sebagaimana dikemukakan oleh Sujamto yang menyatakan: ⁷⁵

“Kalau kita benar-benar menghayati bahwa negara kita ini adalah suatu system organisasi atau satu total system dimana pemerintah daerah adaah salah satu sub sistemnya, maka tentulah harus ditunjuk atau ditugaskan satu aparat saja di tingkat pemerintahan pusat untuk melakukan pengawasan atas jalannya pemerintah daerah”.

Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu: (1) *dari segi wewenang*: asas ini memberikan/melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat di bawahnya; (2) *dari segi pembentuk pemerintah*: berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah; (3) *dari segi pembagian wilayah*: asas ini membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administratif atau akan membagi wilayah negara mejadi wilayah-wilayah administratif.⁷⁶

3) Asas Tugas Pembantuan

Tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Jadi beberapa urusan pemerintah masih merupakan urusan pemerintah pusat. Akan tetapi adalah berat sekali bagi Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat Pemerintahan Pusat di daerah. Dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua

⁷⁵Sujamto, *Perspektif Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 48.

⁷⁶Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 311-312.

urusan Pemerintah Pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagi pula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya Pemerintah Daerah bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka UU ini memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan.⁷⁷

C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil menyatakan bahwa yang dimaksud dengan asas tugas pembantuan adalah:⁷⁸

asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas. Misalnya, Kotamadya menarik pajak-pajak tertentu seperti pajak kendaraan, yang sebenarnya menjadi hak dan urusan Pemerintah Pusat.

Amrah Muslimin memberikan pengertian bahwa asas tugas pembantuan (*medebewind*) adalah:⁷⁹

kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.

Menurut Joeniarto sebagaimana dikemukakan oleh Ni'matul Huda dinyatakan bahwa: Di samping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan (*tugas medebewind, sertatantra*). Tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan dengan rumah tangga sendiri, di sini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah lokal yang

⁷⁷Musanef, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1985, hlm. 15-16.

⁷⁸C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 4.

⁷⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 312.

bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraannya.⁸⁰

Adapun pengertian tugas pembantuan menurut Pasal 1 angka 9 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

c. Prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah

Adapun mengenai prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah: untuk memahami bagaimana hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dikemukakan ada Prinsip-prinsip pokok tentang pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam rangka pembinaan kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi.⁸¹

d. Prinsip Otonomi

Prinsip otonomi yang berarti pemberian otonomi kepada daerah hendaknya berdasarkan pertimbangan, perhitungan tindakan, dan kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin bahwa daerah yang bersangkutan nyata-nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

⁸⁰Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, *Ibid.*, hlm. 312-313.

⁸¹C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 8.

Selanjutnya prinsip otonomi yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah itu benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:

- 1) Lancar dan teraturnya pembangunan di seluruh wilayah negara.
- 2) Sesuai dan tidaknya pembangunan dengan pengarahannya yang telah diberikan.
- 3) Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa.
- 4) Terjaminnya keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- 5) Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.⁸²

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam penjelasan umum dinyatakan bahwa pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

⁸²C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, *Ibid.*, hlm. 8.

Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antara Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi. Bersamaan dengan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

e. Tujuan pemberian Otonomi

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian, otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban daripada hak. Hal ini berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur, baik materiil maupun spiritual.⁸³

f. Pengarahan-Pengarahan

Pengarahan-pengarahan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab ialah bahwa:

- 1) Otonomi daerah harus sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa.
- 2) Kesenjangan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan harus terjamin; serta
- 3) Perkembangan dan pembangunan daerah harus terjamin.⁸⁴

F. Metode Penelitian

Sebagaimana uraian rumusan permasalahan tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan utama dalam penelitian ini adalah: Bagaimana implementasi pengawasan fungsional internal di Pemerintah Kabupaten Bantul menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan pelaksanaan belanja anggaran daerah periode 2006-2009, sehingga dapat diketahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh Inspektorat dalam melaksanakan fungsi pengawasan fungsional, selanjutnya upaya apa sajakah yang dapat diambil untuk mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan pengawasan fungsional di daerah.

⁸³C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, *Ibid.*, hlm. 9.

⁸⁴C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, *Loc.Cit.*

1. Jenis Penelitian

Untuk mengupas permasalahan penelitian seperti tersebut di atas, maka jenis penelitian yang akan digunakan dalam tesis ini adalah penelitian hukum non doktrinal/empiris yaitu:⁸⁵ Suatu jenis penelitian hukum yang memandang hukum dikonsepsikan secara sosiologis sebagai sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati di dalam kehidupan. Hukum tidak lagi dikonsepsikan secara filosofi-moral sebagai norma *ius constituendum* atau *law as what ought to be*, dan tidak pula secara positivis sebagai norma *ius constitutum* atau *law as what it is in the books*, melainkan secara empiris yang teramati di alam pengalaman. Hukum tidak lagi dimaknakan sebagai norma-norma yang eksis secara eksklusif di dalam suatu legitimasi yang formal. Dari segi substansinya, hukum terlihat sebagai suatu kekuatan sosial yang empiris ujudnya, namun yang terlihat secara sah, dan bekerja untuk memola perilaku-perilaku aktual warga masyarakat. Sementara itu dari segi strukturnya, hukum kini terlihat sebagai suatu institusi peradilan yang bekerja mentransformasi masukan-masukan (materi hukum *in abstrakto* sebagai produk sistem politik) menjadi keluaran-keluaran (keputusan *in concreto*), yang dengan demikian mencoba mempengaruhi dan mengarahkan bentuk serta proses interaksi sosial yang berlangsung di dalam masyarakat.

Ini berarti bahwa dalam kegiatan penelitian ini sasarannya "*law in action*", konsep dasar hukum adalah heteronom; hukum dapat dipandang sebagai "*dependent variable*" dan "*independent variable*" dengan aspek kehidupan sosial lainnya.

2. Obyek Penelitian

Implementasi Pengawasan Fungsional Intern di Pemerintah Kabupaten Bantul Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Subyek Penelitian

a. Kepala Inspektorat Kabupaten Bantul.

⁸⁵ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 25-26.

- b. Para Inspektur Pembantu dan Auditor di Inspektorat Kabupaten Bantul.
- c. Auditan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul. (Bappeda, DPAKD, Dinas Pariwisata, DPU, Dinas Pendidikan dan Dinas Sumberdaya Air).

4. Sumber Data

Sumber data adalah tempat di mana dapat diketemukannya data-data penelitian. Adapun sumber data yang digunakan dalam penulisan tesis ini dapat dibagi menjadi dua yaitu:

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh seorang peneliti secara langsung dari obyeknya di lapangan. Misalnya, dengan cara wawancara, observasi, pengamatan, dan angket.
- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh diperoleh seorang peneliti secara tidak langsung dari obyeknya, tetapi melalui sumber lain baik lisan maupun tertulis antara lain berupa: buku-buku teks, jurnal, majalah, dokumen, peraturan perundangan, dan sebagainya.⁸⁶

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penulisan tesis ini menggunakan 2 (dua) teknik pengumpulan data yakni: wawancara dan study dokumen atau kepustakaan, untuk jelasnya sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi yang dilakukan dengan cara bertanya secara langsung kepada subyek penelitian mengenai permasalahan yang diteliti.

b. Study Dokumen atau kepustakaan

Study dokumen atau kepustakaan adalah kegiatan mengumpulkan dan memeriksa atau menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat

⁸⁶M. Syamsudin, *Operasionalisasi*, *Ibid.*, hlm. 98-99.

memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Study dokumen atau kepustakaan dalam penelitian hukum ini bertujuan untuk menemukan bahan-bahan hukum baik yang bersifat primer maupun sekunder. Bahan-bahan hukum inilah, baik primer maupun sekunder yang dijadikan patokan atau norma dalam menilai fakta-fakta hukum yang akan dipecahkan sebagai masalah hukum.

6. Tahap penelitian

Penelitian ini dilakukan melalui 3 (tiga) tahap yakni: tahap persiapan, tahap pelaksanaan penelitian dan tahap penyelesaian, sebagai berikut:

a. Tahap persiapan

Pada tahap persiapan dimulai dengan pengumpulan bahan kepustakaan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini, selanjutnya dibuat usulan penelitian yang didahului dengan kegiatan konsultasi dengan pembimbing penelitian guna penyempurnaan. Berikutnya adalah penyusunan instrumen penelitian, pengurusan ijin penelitian kepada lembaga atau instansi terkait.

b. Tahap pelaksanaan

Dalam tahap pelaksanaan penelitian dimulai dengan kegiatan mengumpulkan dan mengkaji data sekunder selanjutnya dilakukan analisis lebih lanjut terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Langkah selanjutnya dalam tahap ini dilakukan penelitian di lapangan dengan cara mengadakan wawancara kepada subyek atau narasumber terkait guna memperoleh keterangan atau data yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

c. Tahap penyelesaian

Tahap paling akhir dalam kegiatan penelitian ini disebut dengan tahap penyelesaian yang ditandai dengan kegiatan yakni melakukan analisis atas hasil

penelitian, kemudian dilanjutkan dengan penulisan awal yang dikonsultasikan dan diakhiri dengan penyusunan laporan akhir.

3. Metode Pendekatan

Dalam kegiatan penelitian ini menggunakan metode pendekatan secara yuridis sosiologis yaitu bahwa permasalahan yang dibahas berupa norma-norma hukum yang diimplementasikan dengan kenyataan penerapan hukum yang ada di lapangan, di mana dengan menggunakan pendekatan ini akan mengetahui mengenai implementasi pengawasan fungsional intern di Pemerintah Kabupaten Bantul terkait dengan pelaksanaan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 218 Ayat (1) Huruf a yang menyatakan: Pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Selanjutnya Pasal 218 Ayat (2) menyatakan: Pengawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

4. Analisis Data

Selanjutnya dapat disampaikan bahwa dalam kegiatan penelitian ini Penulis menggunakan metode analisis data secara *deskriptif kualitatif*, maksudnya adalah bahwa data primer dan data sekunder yang terkumpul dari hasil penelitian ini akan dipaparkan dan dijabarkan seluruhnya secara utuh lalu dilakukan pengkajian atau analisis secara mendalam dengan menggunakan suatu metode yang sifatnya kualitatif dengan harapan akan diperoleh suatu gambaran yang utuh, menyeluruh serta sistematis mengenai fakta-fakta di lapangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diajukan dalam kegiatan penelitian ini.

a. Data primer

Data primer yang berupa hasil wawancara merupakan data penelitian yang diperoleh peneliti dari lapangan selanjutnya dikumpulkan, sesudah terkumpul kemudian diolah, pengolahan data melalui berbagai tahap:

- 1) Pemeriksaan data atau *editing* yaitu kegiatan memeriksa atau meneliti data yang diperoleh untuk menjamin apakah data tersebut dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya atau tidak.
- 2) Penandaan data atau *koding* yaitu kegiatan mengategorisasikan atau mengklasifikasikan data dengan cara pemberian kode-kode atau tanda pada data yang diperoleh, yang menunjukkan golongan/kelompok data menurut jenis dan sumbernya, dengan tujuan untuk menyajikan data secara sempurna, sehingga akan memudahkan dalam melakukan rekonstruksi serta analisis data.⁸⁷

b. Data Sekunder

Data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier, dengan penjelasan sebagai berikut: *Pertama*, bahan hukum primer yang menjadi kajian dalam kegiatan penelitian ini berupa: Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta peraturan perundang-undang lain yang terkait dengan pelaksanaan pengawasan fungsional pemerintahan di daerah.

Kedua, dalam penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum sekunder yang diperlukan untuk menjelaskan terkait dengan pelaksanaan pengawasan fungsional pemerintahan di daerah berupa: Buku-buku yang berkaitan dengan pengawasan pada umumnya dan/atau fungsi pengawasan, dokumen-dokumen hukum, hasil-hasil penelitian, makalah-makalah berupa

⁸⁷M. Syamsudin, *Operasionalisasi*, *Ibid.*, hlm. 120-121.

artikel-artikel, yang semuanya berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan fungsional di daerah.

Ketiga, dalam kegiatan penelitian ini akan dilakukan pendalaman terhadap materi permasalahan yang menjadi kajian dalam tesis ini guna pengembangan ilmu pengetahuan hukum administrasi negara terkait lembaga pengawasan fungsional, maka sebagai konsekuensi logisnya adalah bahwa dalam kegiatan penelitian ini juga sangat memerlukan bahan penunjang yang sifatnya untuk melengkapi dan memberikan petunjuk maupun penjelasan yang lebih lanjut terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah ada. Bahan hukum ini dikenal dengan bahan hukum tertier yang berupa kamus, ensiklopedi maupun karya-karya lain yang berhubungan dengan pelaksanaan pengawasan fungsional pemerintahan di daerah.

Proses analisis bahan-bahan hukum dimulai dari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan dilakukan secara deskripsi sehingga diperoleh gambaran yang tepat terhadap permasalahan yang diteliti. Berikutnya dilakukan sistematisasi terhadap peraturan perundang-undangan secara vertikal dan horisontal dengan prinsip penalaran eksklusi, sehingga tiap sistem hukum diidentifikasi oleh sejumlah peraturan perundang-undangan.

Penalaran eksklusi dilakukan terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 218 Ayat (1) Huruf a yang menyatakan: Pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Selanjutnya Pasal 218 Ayat (2) menyatakan: Pengawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

.Berdasarkan kajian terhadap bahan hukum sekunder yang diperoleh dari buku-buku, artikel, majalah dan jurnal-jurnal hukum yang terkait pengawasan fungsional di Pemerintahan Kabupaten Bantul kemudian ditarik kesimpulan secara umum lalu dideskripsikan sehingga akan diperoleh persamaan pendapat maupun perbedaan yang ada, sehingga diperoleh suatu abstraksi tentang bagaimana implementasi pengawasan fungsional di Pemerintah Kabupaten Bantul. Data primer akan dibandingkan dengan data sekunder, kemudian dianalisis apakah memiliki kesesuaian atau tidak, selanjutnya dilakukan evaluasi yang merupakan langkah terakhir dengan cara penarikan kesimpulan yakni melalui proses analisis secara induktif yaitu proses berpikir dengan merumuskan fakta-fakta secara khusus kemudian ditarik kesimpulan secara umum.

BAB II

KAJIAN APARAT PENGAWASAN FUNGSIONAL INTERNAL PEMERINTAH UNTUK MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

A. Aparat Pengawasan Fungsional Internal

Sesuai dengan pola organisasi negara, akan ditemukan tiga unsur utama organisasi yaitu unsur perencanaan, unsur pelaksanaan dan unsur pengawasan. Hal demikian dapat pula kita jumpai dalam praktek penyelenggaraan manajemen pemerintahan di daerah, unsur perencanaan berada dalam lingkup Sekretariat Daerah dan Badan Perencanaan Daerah, unsur pelaksanaan masuk dalam lingkup kewenangan Badan/Biro/Dinas/Kantor sedangkan unsur pengawasan berada dalam lingkungan Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota.

Pengawasan yang sifatnya *built in control* atau melekat pada tingkat perencanaan dapat dilakukan oleh unsur staf dan perencanaan dapat berupa penelitian dan pengembangan yang langsung dapat digunakan untuk meningkatkan pelaksanaan tugas. Pengawasan dapat pula dilakukan oleh unsur pelaksanaan yang berupa pengendalian atau pembinaan teknis terhadap tugas-tugas operasional, sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh unsur pengawasan berupa pengawasan umum atau bersifat fungsional terhadap tugas operasional.

Terkait dengan hal tersebut di atas, keberadaan lembaga pengawasan intern di daerah merupakan salah satu bentuk kebijakan otonomi daerah sebagaimana diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 218 Ayat (1) Huruf a yang menyatakan: Pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Selanjutnya Pasal 218 Ayat (2) menyatakan: Pengawasan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam realita perkembangan di lapangan aparat pengawasan intern pemerintah sering disebut juga sebagai aparat pengawasan fungsional, adapun yang dimaksud dengan pengawasan fungsional (WASNAL) adalah: pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan (manajer) dalam melaksanakan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggungjawabnya.⁸⁹

Berdasarkan PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, aparat pengawas intern pemerintah atau disebut juga sebagai aparat pengawasan fungsional internal terdiri dari: Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, penilaian, monitoring, dan evaluasi.

Selanjutnya lembaga pengawasan fungsional intern atas pengelolaan keuangan daerah saat ini dilaksanakan oleh Lembaga Inspektorat yang landasan operasional yuridisnya diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah pada Pasal 12 ayat:

- (1) Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (2) Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.
- (3) Inspektorat dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
 - a. perencanaan program pengawasan;
 - b. perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
 - c. pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.
- (4) Inspektorat dipimpin oleh inspektur.

⁸⁹Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan Di Indonesia*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, Mei 1996, hlm. 18.

- (5) Inspektur dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah.

Mendasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007, maka keberadaan Inspektorat dilakukan pengaturan lebih lanjut dengan Permendagri No. 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota pada Pasal 1 menyatakan bahwa: Inspektorat adalah aparat pengawasan fungsional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota.

Adapun ketugasan Inspektorat sebagai salah satu lembaga pengawasan fungsional intern pemerintah sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Standar Pengendalian Intern Pemerintah pada Pasal 48 Ayat 2 disebutkan bahwa tugas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) adalah: Melakukan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.

1. Pengertian dan Unsur-Unsur Pengawasan

Berbicara mengenai pengawasan sebenarnya bukan merupakan hal yang baru, namun keberadaan dan perkembangannya semula memang berbasis ilmu manajemen, dan dalam kenyataan empiris di lapangan pengawasan seringkali dipersamakan dengan istilah pengendalian (*Controlling*).

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia karangan W.J.S. Poerwadarminta, kata "awas" antara lain diartikan sebagai dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, waspada dan lain-lain. Kata mengawasi antara lain diartikan sebagai melihat dan memperhatikan. Sedangkan kata kendali berarti kekang, pengendalian berarti pengekangan dan kata pengendali diberi arti pemimpin atau orang yang mengendalikan.

Goerge R Terry telah mendefinisikan mengenai pengawasan adalah:⁹⁰
Controlling can be defined as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard, what is being accomplished that is the performance, evaluating the performance, and if necessary applying corrective

⁹⁰ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana, Jakarta, 2009, hlm. 131.

measure so that performance takes place according to plans, that is conformity with the standard (Pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan standar).

Sarwoto secara sederhana mendefinisikan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah:⁹¹
kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.

Sujanto mendefinisikan secara limitatif bahwa pengawasan adalah:⁹²
segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Sedangkan Prajudi, memberikan definisi bahwa pengawasan adalah:⁹³
proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, pengawasan dapat bersifat (1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi, (2) yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas, (3) ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi, (4) moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas (*moral=morals; moril=morale*).

Muchsan memberikan definisi secara singkat bahwa pengawasan adalah:⁹⁴
tindakan korektif terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana.

Mendasarkan pada beberapa definisi pengawasan di atas, dengan demikian penulis dapat menyimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu proses kegiatan sistematis yang dilakukan suatu unit/lembaga khusus tertentu untuk

⁹¹ Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 93.

⁹² Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Cet. Kedua Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 19.

⁹³ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 84. Lihat juga dalam Ni,matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 104.

⁹⁴ Muchsan, *Sistem Pengawasan, Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 36.

membantu pimpinan (manajer) guna melakukan penilaian terhadap pelaksanaan suatu kegiatan secara obyektif berdasar kriteria atau standar tertentu yang ditetapkan kemudian melaporkan hasilnya kepada pihak berkompeten.

Dengan demikian dapat disampaikan bahwa Pengawasan memiliki 5 (lima) unsur pokok yakni:

- a. Proses kegiatan terdiri dari: identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi;
- b. Dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional;
- c. Dasarnya menggunakan standar pemeriksaan;
- d. Tujuan untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara/daerah.
- e. Hasilnya outputnya berupa laporan hasil pemeriksaan/pengawasan yang disampaikan pada pihak yang berkompeten.

Dalam hubungannya dengan otonomi daerah, sebagaimana dinyatakan oleh Osborne, David & Gaebler, Ted bahwa "*The Goster the Government, the better it Serves*" jadi pemerintahan yang baik adalah yang dekat dengan masyarakat agar pelayanan yang diberikannya menjadi semakin baik. Kalau pemerintah berada dalam jangkauan masyarakat maka pelayanan yang diberikan lebih cepat, hemat, murah, akomodatif, inovatif dan produktif.⁹⁵

Menurut penulis agar dalam pelaksanaan pengawasan fungsional intern di lapangan dapat berlangsung secara efisien dan efektif, maka perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Siapa yang harus melaksanakan pengawasan;
- b. Apa yang akan diawasi (obyek yang perlu diawasi);
- c. Mengapa perlu diadakan pengawasan;
- d. Di mana dan bilamana diadakan pengawasan;
- e. Bagaimana pengawasan tersebut dapat dilakukan;

⁹⁵ Osborne, David dan Ted Gaebler, *Reinventing Goverment How The retriprencurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, New York, A Plume Book, 1993, hlm. 227.

- f. Pengawasan tersebut harus bersifat rasional, transparan, fleksibel, terus-menerus, dan akuntabel.

Riawan Tjandra seperti yang disampaikan oleh Muchsan menyimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:⁹⁶

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang akan dicapai dari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta dicocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif maupun secara yuridis.

2. Pengawasan Belanja Daerah

Ryaas Rasyid menyatakan bahwa kebijakan otonomi daerah adalah sesuatu yang canggih, kompleks, dan karena itu berdampak luas. Karena itu dalam implementasinya diperlukan supervisi, monitoring, evaluasi, dan pengawasan yang canggih pula.⁹⁷

Pengawasan pengelolaan keuangan menurut Penulis merupakan bagian penting dalam mekanisme anggaran dilingkup pemerintahan baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah, sehingga dengan demikian pengawasan termasuk dalam salah satu mata rantai atau siklus yang harus dilalui dalam kegiatan mekanisme penganggaran keuangan negara/daerah (siklus anggaran).

Siklus anggaran adalah masa atau jangka waktu mulai anggaran negara disusun, sampai dengan saat perhitungan anggaran disahkan dengan Undang-undang. Istilah *Cycle* berasal dari bahasa latin *Cyclas*, yang maknanya *cirkelvormig*, yang mempunyai sifat melingkar. *Budget cyclus* adalah masa di mana proses

⁹⁶Riawan Tjandra. *Hukum Keuangan*, *Op.Cit.*, hlm. 132-133.

⁹⁷Syamsudin Haris, *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIP Press, Jakarta, 2007, hlm. 24.

anggaran negara dimulai, sampai dengan saat anggaran negara dipertanggungjawabkan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Robert Lee & Ronald Johson menyatakan bahwa: "..... *budgeting is geared to a cycle*". Sedangkan menurut Burkhead "*the phases of the budget cycle can be generally identified as: (1) Executive preparation and submission; (2) Legislative authorization; (3) Execution; (4) Audit.*"⁹⁸

Selanjutnya terkait siklus anggaran Harjono Sumodirdjo menjabarkan tahap-tahap *budget cyclus* RI sebagai berikut:

- a. Penyusunan anggaran pemerintah;
- b. Pengolahan anggaran di DPR yang berakhir dengan pengesahan anggaran dengan UU;
- c. Pelaksanaan anggaran oleh pemerintah;
- d. Pengawasan-pengawasan atas pelaksanaan anggaran;
- e. Pengesahan perhitungan anggaran dengan UU.⁹⁹

Bahwa sesuai asas negara kesatuan, daerah adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan demikian terdapat hubungan yang sangat erat antara keduanya baik di bidang keuangan, bidang penyelenggaraan pemerintahan, strategi pembangunan, maupun pengawasannya, sehingga pandangan terhadap keuangan dapat ditinjau dari tiga segi yaitu:

- a. Segi penyelenggaraan pemerintah daerah.
- b. Segi pelaksanaan kebijakan pembangunan.
- c. Segi Pengawasan.¹⁰⁰

Arifin P. Soeria Atmadja memberikan definisi mengenai keuangan negara dalam arti luas yakni:¹⁰¹

⁹⁸ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan*, *Op. Cit.*, hlm. 8.

⁹⁹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan*, *Ibid.*, hlm. 9.

¹⁰⁰ Modul Diklat BPKP, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah II*, Edisi Kedua, Jakarta, 2000, hlm. 3.

¹⁰¹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, PT Gramedia, Jakarta, 1988, hlm. 8.

“.....Keuangan Negara dalam arti luas, yang meliputi keuangan Negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD, dan pada hakekatnya seluruh harta kekayaan negara, sebagai sistem keuangan negara...”.

Anggaran belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dimaksud diwujudkan melalui prestasi kerja dalam pencapaian standar pelayanan minimal yang jelas dan terukur berdasarkan urusan wajib pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁰²

Basuki menyatakan bahwa belanja daerah dapat diklasifikasikan menjadi 5 (lima) jenis yaitu:¹⁰³

- a. Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan terdiri atas belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan.
Klasifikasi belanja menurut urusan wajib mencakup: (1) Pendidikan; (2) Kesehatan; (3) Lingkungan hidup; (4) Pekerjaan umum; (5) Penataan ruang; (6) Perencanaan pembangunan; (7) Perumahan; (8) Kepemudaan dan olahraga; (9) Penanaman modal; (10) Koperasi dan usaha kecil dan menengah; (11) Kependudukan dan catatan sipil; (12) Ketenagakerjaan; (13) Ketahanan pangan; (14) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (15) Keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (16) Perhubungan; (17) Komunikasi dan informatika; (18) Pertanahan; (19) Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; (20) Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; (21) Pemberdayaan masyarakat dan desa; (21) Sosial; (23) Kebudayaan; (24) Statistik; (25) Kearsipan; dan (26) Perpustakaan.
Klasifikasi belanja menurut urusan pilihan mencakup: (1) Kelautan dan perikanan; (2) Pertanian; (3) Kehutanan; (4) Energi dan sumber daya mineral; (5) Pariwisata; (6) Industri; (7) Perdagangan; dan (8) Ketransmigrasian.
- b. Klasifikasi belanja menurut fungsi digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah terdiri dari: (1) Pelayanan umum; (2) ketertiban dan ketentraman; (3) ekonomi; (4) lingkungan

¹⁰²Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Edisi Kedua (revisi), Kreasi Wacana Yogyakarta, Februari 2008, hlm. 54.

¹⁰³Basuki, *Pengelolaan Keuangan*, *Ibid.*, hlm. 54-57.

hidup; (5) perumahan dan fasilitas umum; (6) kesehatan; (7) pariwisata dan budaya; (8) pendidikan; (9) perlindungan sosial.

- c. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pada masing-masing pemerintah daerah.
- d. Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah
- e. Klasifikasi belanja menurut kelompok kerja terdiri dari: belanja langsung dan belanja tidak langsung.

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung ini dibagi dalam jenis-jenis belanja terdiri dari:

- a. Belanja pegawai

Belanja pegawai merupakan kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian belanja pegawai termasuk uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- b. Belanja bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

- c. Belanja subsidi

Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu yang menghasilkan produk atau jasa layanan umum masyarakat, agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.

- d. Belanja hibah

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/ atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Belanja hibah diberikan secara selektif

dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, rasionalitas dan ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Pemberian hibah dalam bentuk uang atau dalam bentuk barang atau jasa dapat diberikan kepada pemerintah daerah tertentu sepanjang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Belanja hibah bersifat bantuan yang tidak mengikat/tidak secara terus-menerus artinya pemberian hibah tersebut ada batas akhirnya tergantung pada kemampuan keuangan daerah dan kebutuhan atas kegiatan tersebut dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kecuali itu pemberian hibah bersifat bantuan dengan demikian tidak bersifat wajib. Di lain pihak belanja hibah harus digunakan oleh penerima hibah sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah.

e. Bantuan sosial

Bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan yang bersifat sosial kemasyarakatan dalam bentuk uang dan/ atau barang kepada kelompok/anggota masyarakat dan partai politik. Bantuan sosial diberikan secara selektif, tidak secara terus-menerus/tidak mengikat serta memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dan ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Pemberian bantuan tersebut tidak wajib dan tidak harus diberikan setiap tahun anggaran. Khusus kepada partai politik, bantuan diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam bantuan sosial.

f. Belanja bagi hasil

Belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

g. Bantuan keuangan

Bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah

kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan. Peruntukan dan penggunaan bantuan keuangan yang bersifat umum diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah/pemerintah desa penerima bantuan, sedangkan peruntukan dan pengelolaan bantuan keuangan bersifat khusus diarahkan/ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan. Kecuali itu pemberi bantuan keuangan yang bersifat khusus dapat mensyaratkan penyediaan dana pendamping dalam APBD atau anggaran pendapatan dan belanja desa penerima bantuan.

h. Belanja tidak terduga

Belanja tak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup. Kegiatan yang bersifat tidak biasa yaitu untuk tanggap darurat dalam rangka pencegahan gangguan terhadap stabilitas penyelenggaraan pemerintahan demi terciptanya keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat. Pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup harus didukung dengan bukti-bukti yang sah.

Belanja pegawai dianggarkan pada belanja organisasi berkenaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan belanja bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga dianggarkan pada belanja Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPKD).¹⁰⁴

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung ini dibagi dalam jenis belanja yang terdiri dari:

a. Belanja pegawai

¹⁰⁴Basuki, *Pengelolaan Keuangan*, *Ibid.*, hlm. 57-61.

Belanja pegawai pada kelompok belanja langsung digunakan untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

b. Belanja barang dan jasa

Belanja barang/jasa digunakan untuk menganggarkan pengadaan barang dan jasa yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam pelaksanaan program dan kegiatan pemerintahan daerah berupa: belanja pakai habis, bahan/material, jasa kantor, premi asuransi, perawatan kendaraan bermotor, cetak/penggandaan, sewa rumah/gedung/gudang/parkir, sewa sarana mobilitas, sewa alat berat, sewa perlengkapan dan peralatan kantor, makanan dan minuman, pakaian dinas dan atributnya, pakaian kerja, pakaian khusus dan hari-hari tertentu, perjalanan dinas, perjalanan dinas pindah tugas dan pemulangan pegawai, pemeliharaan, jasa konsultasi, lain-lain pengadaan barang/jasa dan belanja lainnya yang sejenis.

c. Belanja modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pengadaan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan. Nilai aset tetap berwujud yang dianggarkan dalam belanja modal sebesar harga beli/bangun aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan.¹⁰⁵

3. Fungsi Pengawasan

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen disamping fungsi-fungsi manajemen lainnya, yaitu fungsi staf dan perencanaan dan fungsi pelaksanaan. Pengawasan adalah merupakan proses dari serangkaian kegiatan untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan.

¹⁰⁵Basuki, *Pengelolaan Keuangan*, *Ibid.*, hlm. 61-63.

Mengenai fungsi dan kewenangan Inspektorat diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 28 ayat 1 menyatakan bahwa: Aparat pengawas intern pemerintah melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya melalui:

- a. pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- b. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
- c. pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja;
- d. pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;
- e. penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan;
- f. monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa.

Mendasarkan aturan di atas, maka fungsi dan kewenangan Inspektorat sangatlah luas tidak hanya melakukan kegiatan pengawasan atas pengelolaan keuangan semata, namun memiliki ia kewenangan untuk melakukan kegiatan pengawasan atau pemeriksaan dilingkup ketugasan pemerintahan yang bersifat non keuangan.

Salah satu wujud pelaksanaan asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah dalam fungsi pelayanan terhadap masyarakat. Dalam keadaan tertentu fungsi pelayanan tersebut dipertalikan pula dengan fungsi pengawasan atau kendali. Fungsi pengawasan dan kendali bertalian erat dengan fungsi tradisional pemerintah sebagai penjaga keamanan dan ketertiban (*rust en orde*). Pengawasan dan kendali itu mengandung esensi:

- a. Untuk mencegah pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum pada umumnya.
- b. Untuk menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan baik yang sama ataupun yang berbeda dari aneka ragam kegiatan yang diawasi.

- c. Untuk menjamin keseimbangan pembagian berbagai "resources" yang mungkin tersedia secara terbatas.
- d. Untuk melindungi kepentingan umum dari suatu kegiatan yang tidak diawasi atau dikendalikan.
- e. Untuk mencegah orang-orang atau badan yang tidak berhak melakukan perbuatan atau tindakan tertentu.¹⁰⁶

Ini berarti dalam pelaksanaan tugas fungsinya lembaga pengawasan fungsional intern memiliki domain kewenangan yang sifatnya preventif sehingga diharapkan dapat mencegah adanya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan dan pembagian sumber daya yang terbatas, untuk melindungi kepentingan umum serta untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh orang/badan yang tidak berhak.

Dengan pengawasan dapat mewujudkan *good governance* sebagai suatu tindakan harus dilakukan pemerintah daerah, sehingga dapat menciptakan iklim bisnis yang sehat, meningkatkan kemampuan dan daya saing, menghindari secara efektif penyimpangan dan pencegahan korupsi, serta penyuapan. Pertumbuhan ekonomi di suatu pemerintahan daerah dapat terlihat bagaimana kabupaten/kota dapat memberikan kemudahan atau insentif perpajakan daerah kepada pelaku dunia usaha. Dengan memberikan pelayanan terpadu dalam satu atap dengan cepat, mudah, efisien, dan transparan sehingga pelaku usaha dapat menanamkan modal investasi untuk membuka dan menyerap tenaga kerja dalam mengejar pertumbuhan ekonomi, peningkatan lapangan kerja, mengentaskan kemiskinan yang sekarang ini menjadi prioritas dalam mengejar keunggulan untuk dapat bersaing dengan pemerintah daerah lain, dan negara lain.¹⁰⁷

4. Prinsip Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu proses yang terus-menerus yang dilaksanakan dengan jalan mengulangi secara teliti dan periodik. Di dalam

¹⁰⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 252-254.

¹⁰⁷ Sugianto, *Pajak dan Retribusi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 67.

melakukan pengawasan haruslah diutamakan adanya kerjasama dan dipeliharanya rasa kepercayaan.

Jaminan tercapainya tujuan dengan mengetahui perbedaan-perbedaan antara rencana dan pelaksanaan dalam waktu yang tepat sehingga dapat diadakan perbaikan-perbaikan dengan segera dan mencegah berlarut-larutnya kesalahan. Dalam melakukan pengawasan diperlukan pandangan yang jauh ke muka untuk dapat mencegah terulang-ulangnya kekurangan-kekurangan dari rencana yang sekarang terhadap rencana berikutnya.¹⁰⁸

Berdasarkan ketentuan Pasal 36 PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah berpedoman pada norma:

- a. Obyektif, profesional, independen dan tidak mencari-cari kesalahan.
- b. Terus menerus untuk memperoleh hasil yang berkesinambungan.
- c. Efektif untuk menjamin adanya tindakan koreksi yang cepat dan tepat.
- d. Mendidik dan dinamis.

5. Tujuan Pengawasan

Mengupas mengenai lembaga pengawasan khususnya lembaga pengawasan fungsional internal dilingkup sistem pemerintahan di Indonesia dahulu mengacu pada Pedoman Pengawasan seperti yang tertuang dalam Inpres Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan yang dalam Lampirannya antara lain ditetapkan sebagai berikut:

- a. Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan.
- b. Dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

¹⁰⁸Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 193.

- 1) Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya.
- 2) Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program pemerintah serta perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
- 3) Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.
- 4) Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur perundang-undangan yang berlaku yang tertib, bersih, berwibawa, berhasil guna, dan berdaya guna.¹⁰⁹

Dalam bagian penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pengawasan dimaksudkan untuk mencapai beberapa tujuan yakni:

- a. Menjamin tingkat kinerja tertentu;
- b. Menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasi unit-unit pemerintah daerah baik secara internal maupun dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain;
- c. Untuk melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan;
- d. Untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan pembangunan daerah dan nasional;
- e. Untuk mencapai integritas nasional.

¹⁰⁹Sujanto, *Aspek-aspek Pengawasan*Op.Cit., hlm. 182.

Selanjutnya sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan penjelasan PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat disimpulkan bahwa Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah, Gubernur dan Bupati/Walikota yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa tetap dapat berjalan sesuai dengan rencana/standar dan kebijakan Pemerintah/ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Lampiran I Permendagri No. 28 tahun 2007 tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah dinyatakan: Pengawasan tidak hanya digunakan untuk kegiatan yang dilaksanakan oleh pejabat pengawas pemerintah dalam rangka menghimpun/menemukan informasi untuk menguji dan menilai kelayakan pelaksanaan kegiatan dan atau laporan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah tetapi juga untuk menilai:

- a. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
- b. Efisiensi dan kehematan dalam penggunaan sumber daya untuk pelaksanaan kegiatan organisasi (SKPD); dan
- c. Efektivitas dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Hasil pengawasan yang dilaksanakan dapat bermanfaat untuk memperbaiki, menertibkan, menyempurnakan dan meningkatkan kinerja instansi yang diawasi sekaligus bermanfaat dalam upaya peningkatan pelayanan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat.

Pengawasan harus dapat membantu, memberikan motivasi kepada pejabat berwenang untuk mengambil kebijakan dalam peningkatan kehematan, efisiensi dan efektivitas dengan menunjukkan jalan/cara memperbaiki, menertibkan, menyempurnakan dan meningkatkan kinerja.

Pengawasan harus dapat memilah/memisahkan setiap permasalahan yang ditemukan di dalam suatu SKPD dalam setiap pelaksanaan kegiatan yang bersumber dari implementasi azas desentralisasi, dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan.

Kerjasama pengawasan antara aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) dalam pengawasan program/kegiatan yang terkait dengan kepentingan bersama akan sangat bermanfaat bagi semua pihak karena dapat menghindari pengawasan yang bertubi-tubi dan atau tumpang tindih.

Para pengawas dari suatu lembaga pengawasan dapat memanfaatkan hasil pengawasan yang telah dilaksanakan oleh lembaga pengawasan lain, sebagai referensi untuk melakukan pengawasan lebih lanjut atau memanfaatkan secara utuh apabila obyek/sasaran yang diawasi sama sehingga tidak perlu adanya pengulangan kegiatan pengawasan yang sama.

Josef Riwu Kaho memberikan rumusan mengenai tujuan pengawasan yakni:¹¹⁰

untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan ataukah tidak, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang dijumpai oleh para pelaksana agar kemudian diambil langkah-langkah perbaikan. Dengan adanya pengawasan maka tugas pelaksanaan dapatlah diperingan oleh karena para pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang diperbuatnya dalam kesibukan-kesibukan sehari-hari. Pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan akan tetapi justru untuk memperbaiki kesalahan.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat atau dengan Pemerintah Daerah Tingkat atasnya, merupakan hubungan pengawasan, bukan merupakan hubungan antara bawahan dengan atasan atau hubungan menjalankan pemerintahan seperti halnya hubungan antara pemerintah di daerah yang bersifat administratif atau Pemerintah Wilayah dengan Pemerintah Pusat. Dalam setiap organisasi, terutama dalam organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh Daerah-daerah otonom dan oleh pemerintah Pusat dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.¹¹¹

¹¹⁰Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat*, *Ibid.*, hlm. 193.

¹¹¹Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hlm. 47.

Mengenai tujuan pokok dari pengawasan Paulus Effendie Lotulung menyatakan:¹¹²

.....Tujuan pokok dari *control* atau pengawasan terhadap Pemerintah selaku organ administrasi Negara adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai suatu usaha represif. Dalam praktek, adanya kontrol itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Memang di sinilah letak inti atau hakikat dari suatu pengawasan.

6. Ruang Lingkup Pengawasan

Berkaitan dengan pengawasan urusan pemerintahan sebagaimana diatur PP No. 79 Tahun 2005, Basuki menyatakan bahwa:

- a. Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah meliputi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, kabupaten/kota, dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi terdiri dari urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan menurut dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota terdiri dari urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan.
- c. Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan dapat pula dirinci menjadi beberapa aspek antara lain aspek tugas pokok, fungsi dan kinerja pemerintah daerah termasuk satuan kerja perangkat daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di daerah, aspek administrasi umum, kepegawaian, dan aspek pengelolaan keuangan daerah.¹¹³

¹¹²Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Edisi ke-II dengan Revisi, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. xv.

¹¹³Basuki, *Pengelolaan Keuangan*, *Op.Cit.*, hlm. 231-232.

Berdasarkan Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 2 dinyatakan bahwa ruang lingkup pengawasan terdiri dari:

- a. Pengawasan administrasi umum pemerintahan meliputi:
 - 1) Kebijakan daerah.
 - 2) Kelembagaan.
 - 3) Pegawai daerah.
 - 4) Keuangan daerah (kebijakan anggaran); dan
 - 5) Barang daerah.
- b. Pengawasan urusan pemerintahan meliputi:
 - 1) Urusan wajib.
 - 2) Urusan pilihan.
- c. Pengawasan lainnya, meliputi:
 - 1) Dana Dekonsentrasi.
 - 2) Tugas Pembantuan.
 - 3) Reviu atas Pelaporan Keuangan; dan
 - 4) Kebijakan Pinjaman Hibah Luar Negeri.

7. Jenis Pengawasan

Jenis pengawasan di Indonesia menurut Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, meliputi:

- a. Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- b. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga, badan, unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian.
- c. Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah sesuai dengan tugas, wewenang dan haknya.

- d. Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat.

Selanjutnya berdasarkan sifatnya pengawasan dapat dibedakan menjadi:

- a. Pengawasan prefentif adalah pengawasan yang menekankan pada aspek pencegahan jangan sampai ada kesalahan di kemudian hari;
- b. Pengawasan represif adalah pengawasan yang sifatnya bertujuan untuk memperbaiki kesalahan yang telah terjadi, sehingga di masa mendatang tidak akan terulang lagi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 ditentukan bahwa jenis pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan meliputi:

- a. Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (fungsional) terdiri dari: Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota..
- b. Pengawasan oleh Menteri/Gubernur (pengawasan represif) terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
- c. Pengawasan DPRD (pengawasan legislatif) melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan namun berupa pengawasan kebijakan dan bukan pengawasan teknis.
- d. Pengawasan masyarakat merupakan *social control* diperlukan dalam mewujudkan partisipasi masyarakat guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Selanjutnya mengenai pengawasan dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis yakni: *Pertama*, pengawasan administratif yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional dan *kedua*, pengawasan oleh kekuasaan kehakiman baik secara keperdataan maupun secara administratif.¹¹⁴

¹¹⁴ Muchsan, *Sistem Pengawasan, Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah*, Op. Cit., hlm. 39.

Padmo Wahyono mengupas mengenai pengawasan penyelenggaraan negara sebagai berikut:¹¹⁵

Setelah kita ketahui masalah kesepakatan-dasar bernegara, masalah kekuasaan tertinggi dalam negara, masalah mekanisme penyelenggaraan negara serta masalah kepala negara dalam Negara Republik Indonesia, maka tak kalah pentingnya ialah masalah pengawasan penyelenggaraan negara.

Karena sistem pemerintahan negara kita berdasarkan sistem konstitusional sebagai salah satu aturan pokoknya, maka pengamatan kita yang pertama harus ditujukan kepada UUD 1945. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, kita jumpai tiga mekanisme pengawasan penyelenggaraan negara sebagai rambu preventif maupun represif ketatanegaraan. *Pertama* ialah pengawasan penyelenggaraan negara dengan mekanisme pembentukan undang-undang, di mana rakyat melalui wakilnya di DPR mengawasi dalam arti ikut menentukan apa yang akan diatur penyelenggara negara dengan undang-undang (preventif). *Yang kedua* ialah pengawasan penyelenggaraan negara dengan mekanisme penentuan anggaran pendapatan dan belanja negara. Di sini rakyat melalui wakilnya mengadakan pengawasan terhadap hal ikhwal keuangan negara dengan ikut menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam hal ini lembaga perwakilan rakyat diperkuat dengan hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Bentuk pengawasan *yang ketiga* bersifat represif yaitu dimintanya pertanggungjawaban oleh DPR/MPR kepada Mandataris dalam hal melanggar Haluan Negara.

Disamping pengawasan-pengawasan yang terumus dalam UUD 1945 dan penjelasannya, dapat dikemukakan pula suatu pengawasan fungsional-yuridis (ketatanegaraan). Yang dimaksudkan di sini ialah pengawasan sebagai fungsi kenegaraan yang lazimnya mengkhususkan diri dari fungsi eksekutif, fungsi ini dalam teori disebut fungsi polisi. Juga di Negara Republik Indonesia, diakui adanya fungsi ini seperti nampak dalam lembaga-lembaga:

- a. Inspektur Jenderal Pembangunan, yang mengawasi jalannya pembangunan;
- b. Menteri Penertiban Aparatur Negara;
- c. Lembaga KOPKAMTIB;
- d. Lembaga Inspektorat Jenderal dalam Departemen-departemen;
- e. Lembaga Kepolisian yang menangani masalah Kamtibmas;
- f. Lembaga Kepolisian-kepolisian khusus (polsus) dan lain-lain.

Apabila kita bandingkan berbagai macam bentuk kontrol yang ada, maka kita dapat membedakannya dari beberapa segi, yakni:

- a. *Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol*, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol yang disebut KONTROL INTERN dan KONTROL EKSTERN.

¹¹⁵ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 113-114.

Suatu *Kontrol Intern* berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri, misalnya: pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkhis, maupun pengawasan yang dilakukan oleh tim/panitia verifikasi yang dibentuk secara insidental dan biasanya terdiri dari beberapa orang ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk kontrol semacam itu dapat digolongkan dalam jenis kontrol teknis-administratif atau lazim pula disebut sebagai suatu bentuk "*built-in control*".

Sebaliknya suatu KONTROL EKSTERN adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar Pemerintah dalam arti eksekutif, misalnya: kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui pers/mass media, kontrol politis yang pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat dalam bentuk "hearing" ataupun hak bertanya para anggotanya. Termasuk pula kontrol ekstern ini adalah kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal timbul persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah.

- b. Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu control atau pengawasan, dapat pula dibedakan dalam 2 jenis kontrol, yaitu apa yang disebut KONTROL A-PRIORI dan ada yang disebut KONTROL A-POSTERIORI.

Dikatakan sebagai KONTROL A-PRIORI adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya: Pengeluaran suatu peraturan yang untuk dapatnya berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau peraturan pemerintah daerah-daerah tingkat II harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah daerah tingkat I, demikian seterusnya.

Sedangkan sebaliknya, KONTROL A-POSTERIORI adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Peranan badan peradilan melalui suatu *judicial control* adalah suatu bersifat KONTROL A-POSTERIORI, karena selalu dilakukan sesudah terjadinya suatu perbuatan atau tindakan.

- c. *Ditinjau dari segi sifat kontrol itu terhadap obyek yang diawasi.* Dengan kata lain, apakah kontrol itu hanya dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas), yaitu segi “*rechtmatigheid*” dari perbuatan Pemerintah atautkah juga di samping segi “*rechtmatigheid*” ini dinilai pula benar tidaknya perbuatan itu ditinjau dari segi/pertimbangan kemanfaatannya (*opportunitas*), yaitu segi “*doelmatigheid*”. Jadi dibedakanlah antara KONTROL SEGI HUKUM (*rechtmatigheidstoetsing*) dan KONTROL SEGI KEMANFAATAN (*doelmatigheidstoetsing*). Misalnya: Kontrol yang dilakukan oleh badan peradilan (*judicial control*) pada prinsipnya hanya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu KONTROL SEGI HUKUM, sedangkan suatu *control teknis administrative intern* dalam lingkungan Pemerintah sendiri (*built-in-control*) bersifat selain penilaian legalitas (*rechtmatigheidstoetsing*) juga dan bahkan lebih menitikberatkan pada segi penilaian kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*) dari tindakan yang bersangkutan.¹¹⁶

Pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah menurut Basuki dapat dilihat dari 3 (tiga) segi/aspek yakni:¹¹⁷

- a. Aspek waktu, pengawasan dapat dibedakan menjadi: pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai, pengawasan dilakukan pada waktu sesuatu kegiatan berjalan dan pengawasan dilakukan pada waktu kegiatan selesai dilaksanakan.
- b. Aspek subjek yang melakukan pengawasan dibedakan menjadi: pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.

¹¹⁶Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol*, *Op.Cit.*, hlm. xvi- xvii.

¹¹⁷Basuki, *Pengelolaan Keuangan*, *Op.Cit.*, hlm. 230.

- c. Aspek kedudukan antara lembaga/organisasi yang mengawasi dan lembaga/organisasi yang diawasi dibedakan menjadi: pengawasan intern pemerintah dan pengawasan ekstern pemerintah. Pengawasan intern pemerintah dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah yang terdiri dari inspektorat jenderal departemen/unit pengawasan pada lembaga pemerintah non departemen, inspektorat provinsi, inspektorat kabupaten/kota. Sedangkan pengawasan ekstern pemerintah dilakukan oleh Badan pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga negara di luar pemerintah. Aparat pengawas intern pemerintah dan ekstern (BPK) karena fungsinya disebut pula sebagai aparat pengawas fungsional.

Cara pengawasan menurut SF. Marbun dapat dirinci sebagai berikut:¹¹⁸

- a. Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan:
- 1) Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri yang dilaksanakan oleh: BPKP, Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga pemerintahan Non Departemen/Instansi Pemerintahan lainnya, Inspektorat wilayah Propinsi dan Inspektorat Wilayah Kabupaten.
 - 2) Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ/lembaga secara organisatoris/struktural berada di luar Pemerintah (dalam arti sempit) yang dilakukan oleh BPK.
- b. Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya:
- 1) Pengawasan preventif/pengawasan a-priori adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan pemerintah yang mengandung prinsip bahwa Perda dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.
 - 2) Pengawasan repesif/pengawasan a posteriori adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Pengawasan jenis ini dilakukan oleh pejabat berwenang terhadap semua Perda dan Keputusan kepala Daerah yang berwujud penangguhan atau pembatalan atas semua Perda dan Keputusan kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Pengawasan dari segi hukum adalah pengawasan yang biasanya dilakukan oleh hukum peradilan terhadap perbuatan pemerintah merupakan pengawasan dari segi *rechtmatigheid* jadi bukan hanya dari *wetmatigheid* nya saja. Pengawasan jenis ini untuk menilai tentang sah/ tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.

¹¹⁸SF. Marbun, et. al., *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 268-273.

Secara garis besar jenis audit dibedakan menjadi 4 (empat) sebagai berikut:

a. Audit Keuangan

Audit keuangan adalah audit yang bertujuan untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan tentang kesesuaian antara informasi kuantitatif yang disajikan oleh manajemen dengan prinsip akuntansi yang berlaku bagi auditan tersebut.

Dalam audit keuangan adanya informasi kuantitatif adalah sangat penting karena informasi kuantitatif inilah yang akan dinilai kewajaran penyajiannya, informasi kuantitatif merupakan suatu media yang tertulis dengan berbagai nama dan bentuknya seperti:

- 1) Laporan keuangan perusahaan.
- 2) Laporan pertanggungjawaban (aspek keuangan).
- 3) Laporan akuntabilitas instansi pemerintah (aspek keuangan).
- 4) Laporan kegiatan (aspek keuangan).

Prinsip akuntansi yang berlaku umum adalah prinsip akuntansi yang telah disosialisasikan kepada umum dan berlaku bagi auditan yang bersangkutan sebagai kriteria dalam menyusun laporan keuangannya. Pada umumnya prinsip akuntansi tersebut merupakan suatu pedoman tertulis, misalnya Standar Akuntansi Keuangan, Standar Akuntansi Pemerintah, dan sebagainya.

Audit keuangan yang dilaksanakan oleh auditor intern berbeda dengan tujuan dengan auditor ekstern. Audit keuangan oleh auditor intern bertujuan untuk menentukan bahwa informasi keuangan telah akurat dan andal, dengan maksud membantu manajemen dalam menyusun laporan keuangan yang sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi yang berlaku umum. Auditor intern tidak mengekspresikan pendapat atas laporan keuangan bagi kepentingan para pemakai laporan keuangan ekstern organisasi, seperti kreditur, pemegang saham, pemerintah dan masyarakat.

b. Audit Ketaatan

Audit ketaatan adalah audit yang bertujuan untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan tentang kesesuaian antara kondisi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kriteria yang digunakan dalam audit ketaatan adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi auditan. Perundang-undangan di sini diartikan dalam arti luas, termasuk ketentuan yang dibuat oleh yang lebih tinggi dan dari luar auditan asal berlaku bagi auditan dengan berbagai bentuk atau medianya, tertulis maupun tidak tertulis.

c. Audit Operasional

Audit operasional Adalah audit yang bertujuan untuk menilai apakah kegiatan yang dilakukan atau dipertanggung jawabkan oleh auditan telah dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

Selanjutnya mengidentifikasikan sebab dan akibat mengapa kegiatan tidak dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif, serta memberikan rekomendasi perbaikan kepada pihak yang berkepentingan. Kriteria yang digunakan dalam audit operasional adalah keekonomisan, keefisienan, dan keefektifan. Karena itu audit operasional lazim dikenal dengan sebutan audit 3E.

Kriteria audit ketaatan dan audit keuangan yaitu peraturan perundang-undangan dan prinsip akuntansi yang berlaku umum jelas bentuknya, karena itu relatif lebih mudah didapatkan dan dipelajari, sedangkan kriteria yang digunakan dalam audit operasional yaitu ekonomis, efisien, dan efektif, tidak mudah didapatkan oleh auditor, karena sangat tergantung dari kondisi, tempat, dan waktu.

Dapat dikemukakan bahwa audit operasional, memiliki ciri atau karakteristik antara lain sebagai berikut:

- 1) Bersifat konstruktif dan bukan mengkritik.
- 2) Tidak mengutamakan mencari-cari kesalahan pihak auditan.
- 3) Memberikan peringatan dini, jangan terlambat.
- 4) Obyektif dan realistik.
- 5) Bertahap.

- 6) Data mutakhir, kegiatan yang sedang berjalan.
- 7) Memahami usaha-usaha manajemen (*management oriented*).
- 8) Memberikan rekomendasi bukan menindaklanjuti rekomendasi.

Apabila audit operasional berjalan baik dan rekomendasi audit dilaksanakan oleh manajemen auditan, diharapkan akan didapat manfaat dari audit operasional antara lain:

- 1) Biaya-biaya kegiatan akan lebih kecil atau ekonomis.
- 2) Hasil kerja (produktivitas) akan meningkat.
- 3) Rencana, kebijakan, dan lain-lain yang tidak tepat dapat diperbaiki.
- 4) Suasana kerja menjadi lebih sehat.

Banyak penulis memperkenalkan jenis audit yang lain, dan ada pula yang memberi nama berbeda mengenai jenis audit yang sama. Sebagai contoh, audit kinerja dan audit komprehensif.

d. Audit Investigatif

Audit investigatif adalah audit yang dilakukan berkaitan dengan adanya indikasi tindak pidana korupsi dan atau penyalahgunaan wewenang dan atau ketidaklancaran pembangunan.¹¹⁹

8. Obyek Pengawasan

Berdasarkan Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 2 telah dirumuskan bahwa sasaran pemeriksaan disusun dalam Rencana Pengawasan Tahunan (RPT) yang dituangkan dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), dengan obyek pemeriksaan sebagai berikut:

- a. Obyek Pemeriksaan Itjen Kemendagri terdiri atas:
 - 1) Seluruh komponen di lingkungan Kemendagri.
 - 2) Di lingkungan Provinsi, meliputi:
 - a) Bidang Pemerintahan, terdiri dari SKPD Provinsi yang menangani/membidangi:

¹¹⁹Kasminto dkk., *Auditing*, Edisi Keempat, Pusdiklatwas BPKP, Jakarta, 2005, hlm. 10-14.

(1) Pemerintahan, Organisasi, Kesekretariatan DPRD.

(2) Politik, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.

(3) Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan.

(4) Hukum

(5) Keuangan, Kas Daerah dan Pendapatan Daerah.

(6) Batas daerah Provinsi; dan

(7) Kantor Satuan Polisi Pamong Praja. (atau nomenklatur yang sejenis).

Pengawasan bidang pemerintahan ditekankan kepada pengangkatan dalam jabatan, netralitas PNS dalam Pemilukada, batas wilayah, dan pengembalian tunjangan komunikasi intensif dan biaya penunjang operasional bagi pimpinan dan anggota DPRD.

b) Bidang Pembangunan, terdiri dari SKPD Provinsi yang menangani/membidangi:

(1) Administrasi Pembangunan.

(2) Perencanaan Pembangunan/Rencana Tata Ruang Wilayah.

(3) Aset, Perlengkapan dan Barang Daerah; dan

(4) Kantor Pemadam Kebakaran. (atau nomenklatur yang sejenis)

Pengawasan Bidang Pembangunan ditekankan pada pengamanan asset dan barang daerah. Pelaksanaan program-program pembangunan yang berkeadilan (Pro rakyat, keadilan untuk semua (justice for all) dan pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium (Millennium Development Goals – MDGs).

c) Bidang Kemasyarakatan, terdiri dari SKPD Provinsi yang menangani/membidangi:

(1) Pemberdayaan Masyarakat Desa.

(2) Kependudukan dan Catatan Sipil.

Pengawasan Bidang Kemasyarakatan ditekankan pada pengelolaan administrasi kependudukan.

b. Obyek Pemeriksaan Inspektorat Provinsi terdiri atas:

1) Semua SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi.

- 2) Perusahaan Daerah, apabila kepemilikan / pengelolaan masih dilakukan oleh Pemerintah Provinsi.
- 3) SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota terkait dengan kedudukan Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, yaitu:
 - a) Bidang Pemerintahan, meliputi SKPD Kabupaten/Kota yang menangani/membidangi:
 - (1) Pemerintahan, Organisasi, Kesekretariatan DPRD.
 - (2) Politik, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.
 - (3) Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan.
 - (4) Hukum
 - (5) Keuangan, Kas Daerah dan Pendapatan Daerah.
 - (6) Batas daerah Provinsi; dan
 - (7) Kantor Satuan Polisi Pamong Praja. (atau nomenklatur yang sejenis)
 - b) Bidang Pembangunan, meliputi SKPD Kabupaten/Kota yang menangani/membidangi:
 - (1) Administrasi Pembangunan.
 - (2) Perencanaan Pembangunan/Rencana Tata Ruang Wilayah.
 - (3) Aset, Perlengkapan dan Barang Daerah; dan
 - (4) Kantor Pemadam Kebakaran. (atau nomenklatur yang sejenis)
 - c) Bidang Kemasyarakatan, meliputi SKPD Kabupaten atau Kota yang menangani/membidangi:
 - (1) Pemberdayaan Masyarakat Desa.
 - (2) Kependudukan dan Catatan Sipil.
- 4) Pelaksanaan Tugas Pembantuan dari APBD Provinsi kepada Kabupaten/ Kota dan Desa.
- 5) Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan pada SKPD Provinsi dengan sumber dana anggaran dari APBN dan berdasarkan pelimpahan atau Joint Audit.
- c. Obyek Pemeriksaan Inspektorat Kabupaten/Kota meliputi:
 - 1) Semua SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota.

- 2) Perusahaan Daerah, apabila kepemilikan/pengelolaan masih dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
 - 3) Kecamatan.
 - 4) Desa/Kelurahan
 - 5) Pelaksanaan Tugas Pembantuan dari APBD Kabupaten/Kota di Desa Kelurahan.
 - 6) Pelaksanaan Tugas Pembantuan dengan sumber anggaran APBN dan/atau APBD Provinsi berdasarkan pelimpahan/Joint Audit.
 - 7) Pengelolaan APBD Kabupaten/Kota dalam rangka Pemilukada di Kabupaten/Kota.
- d. Itjen Kementrian dan Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Kementrian melakukan pengawasan, meliputi:
- 1) Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
 - 2) Pinjaman dan Hibah Luar Negeri; dan
Pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

9. Mekanisme Pengawasan

Menyangkut mekanisme pengawasan, Bagir Manan mengatakan bahwa:¹²⁰

Sistem pengawasan akan menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik, baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu, hal-hal seperti memberlakukan "prinsip pengawasan umum" pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah.

Selanjutnya, dikatakan bahwa:

Tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan 2 (dua) sisi dari 1 (satu)

¹²⁰Bagir Manan, *Hubungan Pusat Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Makalah dalam Seminar Otonomi Daerah dan perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, Hata Internastional Legal Counsellors, 20 Juli 1999, hlm. 9 dalam Krishna D. Darumurti-Umbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 107.

lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.

Sebagaimana telah kita maklumi, pokok-pokok mekanisme pengawasan adalah terdiri dari serangkaian tindakan yang hakekatnya meliputi 4 (empat) kegiatan pokok, yaitu: menentukan standar atau tolok ukur pengawasan, menilai atau mengukur kenyataan yang sebenarnya (melalui pemeriksaan) terhadap pekerjaan yang menjadi obyek pengawasan, membandingkan fakta (temuan) yang dijumpai dengan standar yang telah ditetapkan dan akhirnya melaporkan kepada pimpinan disertai kesimpulan dan saran mengenai tindakan perbaikan yang perlu diadakan, untuk jelasnya sebagai berikut:

a. Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan

Yang dimaksud dengan standar pengawasan adalah ukuran atau patokan untuk membandingkan dan menilai apakah kegiatan atau pekerjaan yang diawasi itu berjalan sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Standar ini pada garis besarnya mengandung 3 segi atau aspek yang perlu diperhatikan, yaitu:

1) Rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang ingin dicapai. Dalam hal proyek pembangunan, standar ini dapat berupa DIP atau DIPDA (untuk proyek-proyek daerah otonom), Petunjuk Operasional (PO), kontrak pemborongan pekerjaan atau surat perintah kerja serta rencana kerja dan syarat-syarat pekerjaan (RKS). Apabila aspek rencana atau target yang hendak dicapai ini diurai lebih lanjut maka ia mengandung 4 hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

- a) Kuantitas hasil pekerjaan
- b) Kualitas hasil pekerjaan
- c) Target waktu pencapaian
- d) Target fungsional/kemanfaatan pekerjaan

Aspek pertama dari standar pengawasan ini sering dinamakan aspek *doelmatigheid* dan atau *planmatigheid*.

2) Ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyangkut obyek yang diawasi. Aspek kedua ini sering disebut sebagai aspek *rechtmatigheid*.

3) Segi dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pekerjaan. Aspek ini penting sekali untuk mengetahui sampai sejauh mana tingkat kebocoran atau pemborosan serta manipulasi dalam penggunaan anggaran dan penyimpangan-penyimpangan lainnya, termasuk pula korupsi.

b. Pengamatan fakta di lapangan

Fase kegiatan ini adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam keseluruhan proses pengawasan karena masukan yang akan diperoleh merupakan dasar pengambilan tindakan perbaikan serta penentuan kebijaksanaan lebih lanjut sangat tergantung dari kegiatan ini. Dan keberhasilan kegiatan ini sangat tergantung dari faktor manusianya, yaitu para petugas pengawasan itu sendiri.

Pengawas yang baik, akan menghasilkan masukan yang baik, yaitu laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang benar-benar dapat menggambarkan secara jelas dan cermat kenyataan yang sebenarnya mengenai obyek yang diawasi/diperiksa, disertai saran tindak yang tepat mengenai tindakan-tindakan korektif yang diperlukan.

Kualifikasi pengawas yang baik meliputi:

1) Memiliki pengetahuan yang mendalam tentang segala seluk beluk obyek yang diawasi. Tanpa ini sudah jelas tidak mungkin dapat diharapkan adanya hasil-hasil pengawasan yang cukup bernilai.

2) Memiliki daya analisa yang baik untuk dapat mengungkapkan kenyataan secara jelas dan menarik kesimpulan dari setiap fakta dan gejala yang ditemukan.

3) Memiliki sifat-sifat kepribadian yang sesuai dengan tugas-tugas sebagai pengawas, diantaranya:

a) Jujur dan obyektif.

b) Cermat dan peka terhadap segala gejala yang dihadapi yang menyangkut obyek pengawasan.

- c) Tekun dan ulet, sehingga tidak mudah menyerah dalam "mengejar" kejelasan informasi yang diperlukan.
 - d) Berani menghadapi segala konsekuensi dan resiko sebagai petugas pengawasan yang baik.
 - e) Bertanggungjawab dan memiliki dedikasi yang tinggi terhadap tugasnya.
- 4) Memiliki prinsip hidup yang kuat dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sehingga tidak mudah goyah dalam menghadapi situasi psikologis yang rawan.

c. Perbandingan fakta hasil pengamatan dengan standar pengawasan

Meskipun proses ini digambarkan secara tersendiri tetapi dalam praktek pengawasan proses ini sebenarnya telah mulai dilakukan pula pada saat kegiatan pengamatan terhadap obyek pengawasan. Pada saat seorang pegawai memeriksa atau mengamati obyek di lapangan secara otomatis setiap kali ia melihat suatu fakta, pikirannya pasti akan melayang pada standar pengawasan yang berhubungan dengan fakta yang dilihat itu. Dan secara otomatis pula ia akan menarik kesimpulan apakah fakta itu sesuai atau tidak dengan yang semestinya, yaitu standar pengawasan yang bersangkutan.

Proses pemandingan ini dilakukan secara lebih mendalam dan sistematis pada saat pengawas tersebut menyusun laporan hasil pemeriksaan di mana perlu dipelajari lagi secara lebih cermat standar-standar yang bersangkutan.

Dalam hal tertentu proses perbandingan ini dilanjutkan lagi dengan mendengarkan pendapat pihak-pihak lain melalui forum exposee setiap kali suatu tim selesai melakukan tugas pemeriksaan.

Dari proses perbandingan ini akan diperoleh kesimpulan-kesimpulan tentang kesesuaian atau ketidaksesuaian antara fakta atau realisasi dengan standar. Dan apabila terjadi kelainan atau penyimpangan akan diketahui pula seberapa jauh penyimpangan itu, apa sebab-sebab penyimpangan itu dan bagaimana usaha untuk mengatasinya.

Kualitas atau mutu hasil perbandingan ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, di antaranya yang paling penting adalah kualitas fakta atau temuan hasil pengamatan dan penguasaan pengawas terhadap standar yang bersangkutan.

d. Perumusan saran perbaikan dan pengembalian tindakan korektif

Fase ini adalah merupakan fase terakhir dalam rangkaian mekanisme atau proses pengawasan (dan pengendalian). Dalam kebanyakan buku-buku tentang manajemen biasanya terakhir ini dirumuskan sebagai fase kegiatan pengambilan tindakan korektif. Hal itu dapat dipahami oleh karena pada umumnya para penulisnya tidak membedakan makna pengertian pengawasan dengan pengendalian. Istilah controlling dalam bahasa Inggris itu sebenarnya dapat diterjemahkan sebagai "pengawasan" tetapi dapat pula diterjemahkan sebagai "pengendalian", dimana perbedaan antara pengawasan dengan pengendalian itu secara teoritis dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{DAL} = \text{WAS} + \text{TK} \quad \text{atau} \quad \text{WAS} = \text{DAL} - \text{TK}$$

DAL = Pengendalian

WAS= Pengawasan

TK= Tindakan korektif

Jadi, dilihat dari segi pengawasan, tindakan korektif itu merupakan tindakan lanjut. Berarti, ia dilakukan setelah proses pengawasan itu selesai. Dilihat dari segi pengendalian, tindakan korektif itu merupakan fase terakhir dari seluruh rangkaian proses pengendalian itu sendiri.

Perbedaan antara pengawasan dan pengendalian tersebut hendaknya hanya kita pandang dari segi teoritis saja. Dalam hal-hal tertentu dan dalam batas-batas tertentu pula para pengawas sering terpaksa mengadakan tindakan korektif pula di lapangan, meskipun secara formal biasanya hanya bersifat sebagai saran dan pada umumnya mengenai hal-hal yang bersifat teknis.

Pengambilan tindakan korektif sebagai tindak lanjut pengawasan ini adalah sangat penting. Meskipun pengawas telah berhasil mengungkapkan kenyataan yang sebenarnya tentang obyek yang diawasi dan telah diajukan pula saran-saran perbaikan yang perlu diambil tetapi apabila pimpinan yang bersangkutan tidak mau mengambil tindakan-tindakan korektif sebagaimana mestinya, sudah

jelas bahwa lama kelamaan wibawa pengawas itu akan turun dan selanjutnya pengawasan itu sendiri tidak ada artinya.¹²¹

10. Tahapan Pengawasan

Bahwa untuk memperoleh hasil yang baik dalam pelaksanaan kegiatan pengawasan atau audit sudah menjadi suatu keharusan untuk melalui suatu tahapan-tahapan tertentu yang sudah ditentukan. Tahapan pengawasan/audit adalah tahap-tahap yang dilalui oleh suatu proses audit. Tiap tahap mempunyai tujuan dan manfaat tertentu bagi proses audit untuk mencapai tujuan audit.

Tahapan audit yang berlaku dalam audit keuangan menurut Arens dan Loebbecke dibagi ke dalam 4(empat) tahap sebagai berikut:¹²²

Tahap I : Perencanaan dan desain pendekatan audit.

Tahap II : Pelaksanaan uji pengendalian dan uji substansi transaksi.

Tahap III : Pelaksanaan prosedur analitis dan uji rincian saldo.

Tahap IV: Penyelesaian audit dan penerbitan laporan.

Sedangkan tahapan yang digunakan dalam audit operasional ada 3 (tiga) adalah sebagai berikut:

Tahap I : Perencanaan audit.

Tahap II : Pengumpulan dan evaluasi bukti.

Tahap III : Pelaporan dan tindak lanjut.

Dapat dikemukakan bahwa meskipun tujuan audit dan jenis audit berbeda, menurut Taylor dan Glezen, secara umum tahapan audit mencakup hal-hal berikut:

- a. Perencanaan audit.
- b. Pemahaman dan pengujian pengendalian intern.
- c. Pengujian substantif.
- d. Pelaporan

Selanjutnya dapat disampaikan bahwa berdasarkan pendapat Taylor dan Glezen di atas, bahwa tahapan audit operasional yang digunakan oleh Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) secara limitatif ada 4 (empat) yakni:

- a. Survey pendahuluan.

¹²¹ Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan*, *Op.Cit.*, hlm. 77-83.

¹²² Kasminanto dkk., *Auditing*, *Op.Cit.*, hlm. 41-42.

- b. Evaluasi sistem pengendalian manajemen (SPM).
- c. Pengujian substantif dan pengembangan temuan.
- d. Pelaporan.¹²³

Terkait tahap pengawasan, menurut Penulis yang berlaku di Inspektorat Kabupaten Bantul pada prinsipnya sama dengan yang digunakan di BPKP kecuali pada point a: survey pendahuluan, hal ini terjadi karena Satker yang menjadi obyek pemeriksaan umumnya bersifat tetap dan bukan merupakan Obrik baru sehingga tidak memerlukan survey pendahuluan.

11. Temuan Hasil Pemeriksaan

Temuan hasil pemeriksaan adalah suatu permasalahan yang diperoleh oleh pemeriksa melalui prosedur pemeriksaan. Hasil temuan pemeriksaan sekurang-kurangnya memenuhi unsur-unsur:

- a. Cukup bukti untuk dilaporkan;
- b. Dapat ditindaklanjuti;
- c. Memuat kriteria yang jelas;
- d. Memuat pihak-pihak yang bertanggung jawab.

Pengungkapan unsur sebuah temuan pemeriksaan bergantung seutuhnya pada tujuan pemeriksaan. Namun, secara pokok temuan pemeriksaan dinyatakan dengan:

- a. Kondisi

Memberikan bukti mengenai hal-hal yang ditemukan pemeriksa di lapangan.

- b. Kriteria

Memberikan informasi yang dapat digunakan oleh pengguna laporan hasil pemeriksaan untuk menentukan keadaan seperti apa yang diharapkan.

- c. Sebab

Memberikan bukti yang meyakinkan mengenai faktor yang menjadi sumber perbedaan antara kondisi dan kriteria.

¹²³Kasminanto dkk., *Auditing, Ibid.*, hlm. 42.

d. Akibat

Memberikan hubungan yang jelas dan logis untuk menjelaskan pengaruh dari perbedaan antara apa yang ditemukan oleh pemeriksa (kondisi) dan apa yang seharusnya (kriteria). Perbedaan/penyimpangan inilah yang dikatakan sebagai temuan.

e. Simpulan

Simpulan adalah penafsiran logis mengenai program yang didasarkan atas temuan pemeriksaan.

f. Rekomendasi

Pemeriksa harus menyampaikan rekomendasi/saran untuk melakukan tindakan perbaikan guna meningkatkan kinerja atas bidang yang bermasalah dan untuk meningkatkan kinerja entitas yang diperiksa.

Untuk mengangkat suatu penyimpangan atas suatu pelaksanaan kegiatan dalam pengawasan harus dirumuskan dalam bentuk temuan yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut:¹²⁴

- a. Kondisi (apa yang sebenarnya terjadi)
- b. Kriteria (apa yang seharusnya terjadi)
- c. Sebab (mengapa terjadi perbedaan antara kondisi dengan kriteria)
- d. Akibat dan dampak (apa akibat dan dampak yang ditimbulkan adanya perbedaan antara kondisi dan kriteria).
- e. Rekomendasi (apa yang dapat dilakukan untuk memperbaikinya).

Kondisi

Kondisi merupakan realita yang ada dari suatu pelaksanaan kegiatan yang mencakup apa, siapa, kapan, di mana dan bagaimana. Untuk menyatakan kondisi auditor harus mengumpulkan bukti yang relevan, kompeten, cukup dan material.

Kelemahan yang ditemui pada penentuan kondisi antara lain:

Kondisi yang diungkap, tidak atau kurang didukung fakta pembuktian yang kuat.

¹²⁴Kasminanto dkk., *Auditing, Ibid.*, hlm. 136-142.

Kondisi yang dikemukakan apabila diungkap, sebagai kurang berarti bila dikaitkan dengan kegiatan organisasi auditan baik ditinjau dari segi materialitasnya atau frekuensi kejadiannya.

Akibat yang ditimbulkan dari kondisi yang diungkap tidak jelas tampak atau kurang material.

Hal tersebut akan mengakibatkan pihak auditan atau pihak lain yang berkepentingan kurang meyakini arti pentingnya temuan. Kurangnya fakta pembuktian tidak hanya mencerminkan ketidakpatuhan terhadap standar audit, tetapi juga akan menyebabkan auditan tidak mau menerima bahkan dapat menimbulkan konflik atau reaksi negatif. Sementara itu tingkat materialitas dan frekuensi kejadian akan menentukan arti penting temuan.

Kriteria

Kriteria antara lain berupa:

- a. Peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Ketentuan manajemen yang harus ditaati/dilaksanakan.
- c. Pengendalian manajemen yang andal.
- d. Tolok ukur keberhasilan, efisiensi dan kehematan.
- e. Standar dan norma/kaidah.

Kriteria yang diperoleh harus diuji dan dianalisis secara tepat, dan setelah itu barulah dapat digunakan sebagai tolok ukur atau pembanding dengan kondisi yang dijumpai.

Apabila kriteria tidak tersedia auditor dapat melakukan beberapa hal antara lain:

- a. Melakukan konfirmasi dengan pihak ketiga (misalnya dalam hal harga barang/jasa).
- b. Bersama dengan auditan melakukan formulasi kriteria yang akan dipakai sebagai tolok ukur.
- c. Norma standar yang sama atau sejenis dengan kegiatan auditan sehingga norma/standar tersebut dapat digunakan sebagai pembanding.
- d. Menggunakan keterangan tenaga ahli.

Kriteria Politis

Kriteria politis adalah kriteria yang digunakan untuk menilai program dan atau kegiatan yang bersifat politis. Aspek politis yang perlu dipertimbangkan antara lain:

- a. Pemantapan ideologi negara; kegiatan ini dalam rangka meningkatkan kesadaran berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.
- b. Peningkatan kestabilan politik dan keamanan.
- c. Peningkatan kesejahteraan masyarakat.
- d. Penyediaan lapangan kerja.
- e. Pembukaan teritorial.

Dalam menilai program yang bersifat politis, audit akan lebih menitikberatkan pada ketaatan pada peraturan perundang-undangan dan kewajaran pertanggungjawaban. Program ini pada umumnya mengabaikan aspek-aspek efisiensi dan ekonomis. Sedangkan efektivitas diukur berdasarkan pada kriteria efektivitas yang tercantum pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kriteria ekonomi

Kriteria ekonomi adalah kriteria yang digunakan untuk menilai kegiatan-kegiatan dengan menggunakan kaidah ekonomi. Kriteria ini dapat digolongkan menjadi:

- a. Kriteria input yakni kriteria yang digunakan untuk mengukur input apakah diperoleh input yang diinginkan dengan harga yang murah.
- b. Kriteria proses adalah kriteria yang digunakan untuk mengukur setiap proses kegiatan auditan dalam menggunakan input tersedia
- c. Kriteria hasil adalah kriteria yang digunakan untuk mengukur setiap hasil kegiatan, apakah hasil kegiatan sudah sesuai dengan yang diharapkan atau tujuan yang ditetapkan semula, serta apakah hasil kegiatan dapat dimanfaatkan sesuai dengan yang dikehendaki.

Penentuan Sebab

Penyebab ini mengungkapkan mengapa terjadi ketidaksesuaian antara kondisi dengan kriteria.

Kunci penting untuk menentukan penyebab yaitu menelusuri berbagai rangkaian kejadian yang saling berhubungan atau terkait sampai kita mencapai suatu simpulan

bahwa kita dapat merumuskan rekomendasi yang akan memperbaiki masalah yang ditemukan.

Materi penyebab merupakan hal yang penting apabila ditinjau dari tujuan audit yaitu untuk menghasilkan rekomendasi ke arah perbaikan di masa datang. Ciri suatu penyebab antara lain:

- a. Kegiatan yang tidak/kurang dilaksanakan, ketentuan yang belum ada atau ketentuan yang tidak dilaksanakan dengan semestinya yang mengakibatkan timbulnya suatu penyimpangan.
- b. Dapat diidentifikasi pihak yang bertanggung jawab atas kelemahan pelaksanaan kegiatan suatu organisasi.

Akibat

Akibat yang ditimbulkan dari ketidaksesuaian antara kondisi dan kriteria juga menentukan arti penting atau bobot temuan audit. Oleh karena itu materialitas dari akibat harus diuji dan didukung oleh fakta pembuktian yang cukup. Materi unsur "Akibat" antara lain berupa ketidakekonomisan, ketidakefisienan dan ketidakefektifan serta ketidaklancaran pelayanan kepada masyarakat, ketidaklancaran pembangunan dan terjadi pencemaran lingkungan. Ciri akibat antara lain:

- a. Ada pihak yang jelas dirugikan.
- b. Kerugian material yang timbul dapat dikuantifikasikan jumlahnya.
- c. Kinerja yang akan dicapai dapat dibandingkan secara langsung dengan tujuan yang diharapkan.
- d. Dampak lingkungan yang timbul dan bentuknya jelas atau dapat dibuktikan secara ilmiah.

Rekomendasi

Tujuan audit operasional adalah untuk menghasilkan rekomendasi ke arah perbaikan terhadap pengelolaan aktivitas/kegiatan auditan tentang cara pengelolaan yang lebih hemat, efisien dan efektif serta untuk menghindari terjadinya kesalahan, kelemahan dan kecurangan di masa datang. Materi rekomendasi harus ditancang guna memperbaiki kelemahan (menghilangkan penyebab) dan meminimalisasi akibat dari kelemahan yang ada.

Rekomendasi harus jelas:

- a. Ditujukan kepada siapa.
- b. Mangarah pada tindakan nyata.
- c. Konsekuensi yang akan timbul apabila tindaklanjut atas rekomendasi tidak dilakukan.
- d. Dapat dilaksanakan oleh auditan.
- e. Apabila ada alternatif perbaikan tuangkanlah semua alternatif berikut alasannya masing-masing.

Dalam memberikan/merumuskan rekomendasi, auditor harus memperhatikan:

- a. Biaya yang akan terjadi dalam mengimplementasikan rekomendasi harus tidak melebihi manfaat yang akan diperolehnya.
- b. Jika terdapat beberapa alternatif rekomendasi dengan biaya terkait, harus diusulkan.
- c. Rekomendasi harus dapat dilaksanakan.

Secara garis besar, temuan pemeriksaan dapat dibedakan dalam 10 (sepuluh) kategori/jenis. Jenis temuan ini tidak menunjukkan berat ringannya akibat yang akan ditimbulkan, akan tetapi hanya menunjukkan spesifikasi atau jenis penyimpangan yang ditemukan oleh pemeriksa yaitu:

- a. Kasus yang merugikan negara;
- b. Kewajiban penyetoran kepada negara;
- c. Pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Pelanggaran terhadap prosedur dan tata kerja yang telah ditetapkan berlaku khusus bagi organisasi yang bersangkutan;
- e. Penyimpangan dari ketentuan pelaksanaan anggaran;
- f. Hambatan terhadap kelancaran proyek;
- g. Hambatan terhadap pelaksanaan tugas pokok;
- h. Kelemahan administrasi (tata usaha atau akuntansi);
- i. Ketidaklancaran pelayanan masyarakat; dan
- j. Temuan pemeriksaan diprogram lainnya.

Temuan dalam pemeriksaan diperoleh karena adanya penyimpangan. Latar belakang adanya penyimpangan pada dasarnya karena penyebab yang

berbeda-beda. Penyebab terjadinya penyimpangan dapat dibedakan dalam 10 (sepuluh) kriteria sebagai berikut:

- a. Kelemahan organisasi;
- b. Kelemahan kebijakan;
- c. Kelemahan rencana;
- d. Kelemahan prosedur;
- e. Kelemahan pencatatan dan pelaporan;
- f. Kelemahan dalam pembinaan personil;
- g. Kelemahan dalam pengawasan internal;
- h. Penyebab eksternal hambatan kelancaran proyek aparatur pemerintah/BUMN/BUMD kepada masyarakat;
- i. Penyebab eksternal hambatan kelancaran tugas pokok instansi; dan
- j. Penyebab ketidaklancaran pelayanan.

Laporan tentang temuan pemeriksaan akan didikuti dengan rekomendasi. Rekomendasi menyatakan apa yang harus dilakukan oleh pihak yang diperiksa terkait dengan temuan yang ada, dan dapat dibedakan menjadi 8 (delapan) macam kriteria, yakni:

- a. Rekomendasi bersifat finansial;
- b. Rekomendasi bersifat dapat dinilai dengan uang;
- c. Rekomendasi bersifat hukuman;
- d. Rekomendasi bersifat keputusan arbitrase;
- e. Rekomendasi bersifat penegakan aturan;
- f. Rekomendasi bersifat peningkatan kehematan;
- g. Rekomendasi bersifat peningkatan efisiensi/produktivitas; dan
- h. Rekomendasi bersifat peningkatan efektivitas.

Rekomendasi yang termuat dalam LHP harus ditindaklanjuti penyelesaiannya oleh pihak yang diperiksa. Tindak lanjut hasil pemeriksaan dapat berupa:

- a. Pemasukan/penyetoran uang;
- b. Penyerahan barang/jasa;
- c. Keputusan pengadilan/arbitrase;

- d. Tindakan administratif atau hukuman disiplin pegawai;
- e. Penyempurnaan kelembagaan;
- f. Penyempurnaan ketatalaksanaan;
- g. Penyempurnaan kepegawaian; dan
- h. Pelaksanaan tindak lanjut sedang dalam proses.

12. Teknik Pengawasan

Teknik pengawasan/audit adalah cara-cara yang ditempuh oleh auditor untuk mendapatkan bukti-bukti yang diperlukan ada (19 buah) yaitu:

- a. *Observasi/Pengamatan* adalah peninjauan dan pengamatan atas suatu objek (bukti fisik) secara hati-hati, ilmiah, dan kontinyu selama kurun waktu tertentu untuk membuktikan suatu keadaan atau masalah. Teknik ini sering dilakukan dari jarak jauh dan tanpa disadari oleh pihak yang diamati. Observasi banyak mengandalkan panca indera, kecermatan dan pengetahuan auditor.
- b. *Inventarisasi/Opname* adalah pemeriksaan fisik dengan menghitung fisik barang, menilai kondisinya (rusak berat, rusak ringan, baik), dan membandingkannya dengan saldo menurut buku (administrasi), kemudian mencari sebab-sebab terjadinya perbedaan apabila ada. Hasil opname biasanya dituangkan dalam suatu berita acara.
- c. *Inspeksi* adalah meneliti secara langsung terhadap bukti fisik ke tempat kejadian, yang lazim pula disebut *on the spot inspection*, yang dilakukan secara rinci dan teliti. Inspeksi sering dilakukan dengan pendadakan dan biasanya tidak diikuti dengan pembuatan suatu berita acara.
- d. *Verifikasi* adalah pengujian bukti dokumen secara rinci dan teliti tentang kebenaran, ketelitian perhitungan, kesahihan, pembukuan, pemilikan, dan eksistensi dari suatu dokumen.
- e. *Cek* adalah menguji kebenaran atau keberadaan sesuatu bukti dokumen dengan teliti.
- f. *Uji/Test* adalah test yang dilakukan terhadap bukti dokumen mencakup hal-hal yang esensial.

- g. *Footing* adalah menguji kebenaran bukti dokumen dengan melakukan penjumlahan sub total dan total dari atas ke bawah (vertikal).
- h. *Cross footing* adalah menguji kebenaran bukti dokumen dengan melakukan penjumlahan sub total dan total dari kiri ke kanan (horisontal).
- i. *Vouching* adalah menelusuri suatu informasi/data dalam suatu dokumen ke pencatatan pendukungnya menuju kepada adanya bukti pendukungnya (*vouchernya*); atau menelusur mengikuti ketentuan prosedur yang berlaku dari hasil menuju awal kegiatan. *Vouching* hanya mengecek adanya bukti (*voucher*) tetapi belum meneliti isinya (*substantif*).
- j. *Trasir/Telusuri* adalah menelusuri suatu bukti transaksi/kejadian (*voucher*) menuju ke penyajian atau informasi dalam suatu dokumen.
- k. *Scanning* adalah penelaahan secara umum dan dilakukan dengan cepat tetapi teliti untuk menemukan hal-hal yang tidak lazim atas suatu informasi/data.
- l. *Rekonsiliasi* adalah mencocokkan dua data terpisah, mengenai hal yang sama yang dikerjakan oleh instansi/unit/bagian yang berbeda.
- m. *Analisis* adalah memecah/mengurai data/informasi ke dalam unsur-unsur yang lebih kecil atau bagian-bagian sehingga dapat diketahui pola hubungan antar unsur atau unsur penting yang tersembunyi, sehingga diketahui adanya kekurangan, kecenderungan, dan kelemahan yang perlu diperhatikan dan bentuknya dapat berupa analisis rasio atau analisis statistik.
- n. *Evaluasi* adalah cara untuk memperoleh suatu simpulan atau pandangan/penilaian dengan mencari pola hubungan atau menghubungkan atau merakit berbagai informasi yang telah diperoleh, baik informasi/bukti intern maupun bukti ekstern. Evaluasi dapat dilaksanakan dengan menyusun bagan arus (*flowchart*) dan melaksanakan *walktrough test* yakni melakukan pengujian dengan mengikuti proses suatu transaksi yang disampel untuk mengevaluasi sesuai tidak proses yang dilaksanakan dengan sistem dan prosedur yang ditentukan, hingga akhir prosesnya. Sample yang diambil dapat berupa transaksi semu yaitu transaksi penguji yang dibuat oleh auditor, ataupun dengan transaksi yang sebenarnya.

- o. *Investigasi* adalah suatu upaya untuk mengupas intensif suatu permasalahan melalui penjabaran, menguraikan, atau meneliti secara mendalam. Investigasi merupakan suatu proses pendalaman dari verifikasi setelah adanya indikasi. Indikasi dapat diperoleh dari pelaksanaan teknik audit lainnya seperti wawancara, pengamatan, verifikasi.
- p. *Pembandingan* adalah membandingkan data dari satu unit kerja dengan data dari unit kerja yang lain, atas hal yang sama dan periode yang sama atau hal yang sama dari periode yang berbeda, kemudian ditarik kesimpulannya. Teknik pembandingan umumnya digunakan sebelum teknik analisis.
- q. *Konfirmasi* adalah memperoleh bukti sebagai peyakini bagi auditor, dengan mendapatkan/meminta informasi yang sah dari pihak yang relevan, umumnya pihak luar auditan, bentuk konfirmasi ada tiga yakni:
- 1) Konfirmasi dapat dilakukan secara lisan yaitu dengan wawancara langsung kepada pihak yang bersangkutan, atau dapat dilakukan secara tertulis dengan mengirimkan surat konfirmasi.
 - 2) Konfirmasi positif yaitu konfirmasi yang harus dijawab secara tertulis oleh pihak luar tersebut mengenai data yang diminta.
 - 3) Konfirmasi negatif yaitu konfirmasi yang meminta jawaban tertulis bila data yang dikonfirmasi berbeda/salah, dan tidak perlu dijawab apabila data yang dikonfirmasi telah sama/benar dengan data yang bersangkutan.
- r. *Permintaan informasi (inquiry)* adalah permintaan keterangan/data dapat dilakukan untuk menggali informasi tertentu dari berbagai pihak yang berkompeten. Teknik ini dapat dilakukan dengan mengajukannya secara tertulis maupun dengan mengerjakannya secara lisan.
- Permintaan informasi secara tertulis dapat dilakukan dengan kuesioner (*questioner*), menulis surat permintaan informasi, atau nota permintaan informasi.
- s. *Wawancara* adalah upaya memperoleh informasi/data melalui lisan yang lebih bersifat menggali informasinya dari pihak yang relevan, dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:
- 1) Tentukan sumber informasi/objek wawancara.

- 2) Jadwalkan wawancara lebih dahulu.
- 3) Buat persiapan materi dan cara bertanya.
- 4) Mulai dengan suasana yang bersahabat/hangat.
- 5) Perhatikan dan dengarkan.
- 6) Hindarkan pertanyaan yang cenderung jawabannya mengiyakan.
- 7) Tutuplah wawancara dengan catatan positif.
- 8) Dokumentasikan hasil wawancara.
- 9) Mintakan penegasan/persetujuan hasil wawancara dari pihak yang diwawancarai.¹²⁵

13. Kode Etik Pengawasan

Kode etik auditor adalah aturan yang ditetapkan oleh profesi auditor yang menyangkut aturan perilaku auditor sesuai dengan tuntutan organisasi, perilaku auditor dalam interaksi dengan sesama auditor dan perilaku auditor dalam interaksi dengan pihak yang diaudit, yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Ka. BPKP Tahun 1993 sebagai berikut:

- a. Perilaku auditor sesuai dengan tuntutan organisasi meliputi:
 - 1) Auditor wajib menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab, dengan unsur perilaku:
 - a) Memberi contoh yang baik dalam menaati dan melaksanakan peraturan perundang-undangan.
 - b) Berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku ditaati oleh masyarakat.
 - c) Tidak menyalahgunakan wewenangnya sebagai auditor.
 - d) Tidak melakukan audit terhadap hal-hal yang tidak sesuai dengan surat tugas dan tidak memperpanjang waktu audit.
 - e) Tidak menerima dan atau memberi imbalan dalam bentuk apapun kepada dan/atau dari pihak-pihak yang secara langsung ataupun tidak langsung turut menentukan penugasan tersebut.

¹²⁵Kasminto dkk., *Auditing, Ibid.*, hlm 48-67.

- 2) Auditor harus memiliki semangat pengabdian yang tinggi kepada organisasinya, dengan unsur perilaku:
 - a) Mengutamakan kepentingan organisasi daripada kepentingan pribadi.
 - b) Tidak menolak dan/atau meninggalkan penugasan tanpa alasan yang jelas.
 - c) Tidak menunda-nunda tugasnya tanpa alasan yang jelas.
- 3) Auditor harus memiliki keahlian yang diperlukan dalam tugasnya, dengan unsur perilaku:
 - a) Mampu dan bersedia mengikuti program latihan yang diselenggarakan BPKP atau atas kemauan sendiri.
 - b) Mampu dan bersedia mempraktikkan pengetahuan tentang audit untuk menyelesaikan tugas.
 - c) Mempunyai rasa ingintahu yang tinggi dan penuh minat/perhatian terhadap pekerjaannya.
 - d) Mempunyai inisiatif dan kemauan keras untuk belajar tanpa diperintah/tidak bersifat menunggu.
 - e) Dapat menggunakan daya imajinasi dan ketrampilan konseptualnya dalam melaksanakan tugas.
 - f) Mampu dan bersedia mempraktikkan pengetahuan di bidang yang akan diperiksanya.
 - g) Mampu dan bersedia mempraktikkan hasil belajar dari pengalaman (baik pengalaman sendiri maupun pengalaman orang lain) untuk menyelesaikan tugasnya.
 - h) Tidak terpaku pada kertas kerja audit (KKA) sebelumnya.
 - i) Mampu dan bersedia menggunakan daya analisisnya.
 - j) Mampu dan bersedia menerima serta menyeleksi saran-saran dari yang lebih tahu dengan tepat tentang masalah-masalah dalam audit.
 - k) Mampu memformulasikan beberapa kemungkinan jalan keluar terhadap permasalahan yang timbul.
 - l) Dapat membedakan prosedur yang penting dan yang kurang penting.

- m) Mampu menyusun perencanaan dan menentukan langkah-langkah yang efektif.
 - n) Mampu berkomunikasi tertulis maupun lisan dengan baik.
 - o) Mampu berspon positif terhadap usulan-usulan/saran dan petunjuk.
 - p) Mampu membuat keputusan yang tepat berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang dibuat.
 - q) Mampu menggunakan waktu secara efektif.
 - r) Mampu berinteraksi dengan orang yang kedudukannya lebih tinggi, setara atau yang lebih rendah.
 - s) Teliti baik dalam melihat angka-angka maupun menelusuri adanya ketidak beresan.
 - t) Waspada terhadap setiap informasi yang diterima dan tidak mudah dipengaruhi.
- 4) Auditor harus memiliki integritas yang tinggi (jujur, berani, bijaksana, dan bertanggung jawab) sehingga menimbulkan kepercayaan dan rasa hormat, dengan unsur perilaku:
- a) Memandang suatu masalah dengan berdasarkan ketentuan yang berlaku.
 - b) Dalam menyusun rekomendasi harus berpegang kepada ketentuan peraturan yang berlaku dengan tetap mempertimbangkan agar rekomendasi dapat dilaksanakan.
 - c) Memiliki rasa tanggung jawab bila hasil auditnya ternyata masih memerlukan perbaikan dan penyempurnaan.
 - d) Memiliki kepercayaan diri yang kuat.
 - e) Berani menghadapi segala resiko yang berhubungan dengan pekerjaannya.
 - f) Dapat memotivasi diri dengan menunjukkan antusiasme yang konsisten.
 - g) Berbuat selalu sopan terhadap pihak yang diauditnya.
- 5) Auditor dalam melaksanakan tugasnya harus selalu mempertahankan obyektifitasnya, dengan unsur perilaku:

- a) Dapat mempertahankan kriteria dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang resmi.
 - b) Bersikap tidak takut untuk mengemukakan hal-hal yang menurut pertimbangan dan keyakinannya perlu dilakukan.
 - c) Tidak dapat diintimidasi serta tidak tunduk karena tekanan orang lain.
 - d) Tidak berangkat tugas audit dengan niat untuk mencari-cari kesalahan orang lain.
 - e) Tidak merangkap sebagai panitia tender, kepanitiaan lain, dan atau pekerjaan-pekerjaan lain yang merupakan tugas operasional pihak yang diaudit.
 - f) Tidak menerima biaya audit yang menjadi beban auditan yang diaudit.
 - g) Dapat diandalkan dan dapat dipercaya.
 - h) Penuh pertimbangan dan matang.
- 6) Auditor wajib menyimpan rahasia jabatan, rahasia negara, rahasia obyek yang diperiksa serta hanya dapat mengemukakannya kepada dan atas perintah pejabat yang berwenang atas kuasa peraturan perundang-undangan, unsur perilaku yang menunjang aturan perilaku ini adalah tidak menyebarkan hal-hal yang bersifat rahasia kepada pihak yang tidak berkepentingan berupa:
- a) Dokumen tertulis, seperti surat, notulen rapat, laporan hasil audit, peta dan lain-lain.
 - b) Informasi secara lisan dan/atau rekaman suara.
- b. Perilaku auditor dalam interaksi dengan sesama auditor.
- 1) Auditor wajib untuk menggalang kerjasama yang sehat dengan sesama auditor, dengan unsur perilaku:
- a) Sanggup bekerjasama untuk mencapai tujuan audit.
 - b) Saling mengkomunikasikan segala permasalahan yang timbul dalam tugas audit.
 - c) Saling menghargai setiap pendapat dari rekannya.
 - d) Saling percaya dengan sesama auditor.
 - e) Saling menekan sifat iri hati.

- f) Saling mengendalikan diri/mengendalikan emosi.
 - g) Saling mengerti perasaan sesama auditor.
 - h) Saling menghormati.
- 2) Auditor harus saling mengingatkan, membimbing dan mengoreksi perilaku sesama auditor, dengan unsur perilaku:
- a) Saling membimbing dalam hal kemampuan pengetahuan, ketrampilan, dan perilaku auditor.
 - b) Bersedia menerima saran, kritik yang sehat atau tindakan korektif dari sesama auditor.
 - c) Saling mendorong auditor untuk bertanggung jawab pada tugasnya.
 - d) Saling mengingatkan untuk selalu mengacu pada aturan perilaku ini.
- 3) Auditor harus memiliki rasa kebersamaan dan rasa kekeluargaan diantara sesama auditor, dengan unsur perilaku:
- a) Mengkomunikasikan informasi penting mengenai obyek/pihak yang pernah diauditnya kepada auditor lain yang akan memeriksa obyek/pihak yang diaudit yang sama.
 - b) Tidak mengatasnamakan sesama auditor untuk tujuan-tujuan pribadinya.
 - c) Tidak berselisih pendapat dihadapan pihak yang diaudit.
 - d) Tidak mempermalukan sesama auditor di hadapan pihak yang diaudit.
 - e) Tidak menjelek-jelekkan sesama auditor dihadapan pihak yang diaudit.
 - f) Tidak mengadu domba mengenai perilaku sesama rekan auditor.
- c. Perilaku auditor dalam interaksi dengan pihak yang diaudit
- 1) Auditor senantiasa harus menjaga penampilannya, dengan unsur perilaku:
- a) Berpakaian sederhana, sopan, rapi sesuai dengan kelaziman.
 - b) Gaya bicara yang wajar, tidak berbelit-belit, dan menguasai pokok permasalahan.
 - c) Rambut tersisir rapi.
 - d) Nada suara yang wajar, sopan tidak membentak-bentak ataupun dibuat-buat.
 - e) Cara duduk yang sopan.

- 2) Auditor harus mampu menjalin interaksi yang sehat dengan pihak yang diaudit, dengan unsur perilaku:
 - a) Mampu berkomunikasi secara persuasif dengan pihak yang diaudit, dengan cara simpati yakni dengan ajakan secara halus, bukan dengan tekanan ataupun paksaan.
 - b) Memperlakukan pihak yang diauditnya sebagai subyek bukan sebagai obyek, yakni sebagai manusia yang memiliki pikiran, perasaan yang sama dengan auditor sehingga tidak dapat diperlakukan sekehendaknya.
 - c) Dapat dan mampu mengerti kesibukan obyek yang diauditnya dan tidak menjadikan urusan audit adalah pekerjaan utama di tempat pihak yang diaudit, namun kelancaran dan ketepatan tugas audit tetap terjaga.
- 3) Auditor harus mampu menciptakan iklim kerja yang baik dengan pihak yang diperiksa, dengan unsur perilaku:
 - a) Auditor harus menjaga independensinya terhadap obyek yang diaudit dengan cara berkeberatan mengaudit orang yang memiliki hubungan pribadi, hubungan persahabatan, hubungan dagang, hubungan kekeluargaan, atau hubungan keuangan dengan pihak yang diauditnya.
 - b) Tidak memanfaatkan pihak yang diaudit sebagai sumber untuk memperoleh keuntungan pribadi.
 - c) Mencari informasi atau data dengan tidak berbelit-belit atau mengada-ada.
 - d) Dapat menumbuhkan dan membina sikap yang positif.
- 4) Auditor wajib menggalang kerjasama yang sehat dengan pihak yang diaudit, dengan unsur perilaku:
 - a) Tidak mencari informasi dari pihak yang tidak kompeten mengenai masalah yang diauditnya atau mengenai orang yang diauditnya.
 - b) Tidak membicarakan segi-segi negatif pihak yang diaudit dengan pihak yang tidak berkepentngan.
 - c) Saling mempercayai, menghargai, dan dapat bekerjasama dengan pihak yang diaudit sesuai dengan tujuan audit.

- d) Bersifat mendidik terhadap pihak yang diaudit, dengan mau membantu, mendorong, dan membimbing pihak yang diaudit bila ada permasalahan yang timbul dalam pekerjaannya.
- e) Tidak memberikan perintah-perintah yang sifatnya pribadi kepada pihak yang diaudit.¹²⁶

Kode etik pejabat pengawas pemerintah sesuai Permendagri No. 28 Tahun 2007 tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah adalah seperangkat prinsip moral atau nilai yang dipergunakan oleh pejabat pengawas pemerintah sebagai pedoman tingkah laku dalam melaksanakan tugas pengawasan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 8 Permendagri No. 28 Tahun 2007 ditegaskan bahwa kode etik pejabat pengawas pemerintah ada 6 (enam) aspek, meliputi:

- a) Pejabat pengawas pemerintah dengan organisasi intern.
- b) Pejabat pengawas pemerintah dengan pejabat pengawas.
- c) Pejabat pengawas pemerintah dengan pemeriksa/auditor.
- d) Pejabat pengawas pemerintah dengan penyidik.
- e) Pejabat pengawas pemerintah dengan yang diawasi.
- f) Pejabat pengawas pemerintah dengan masyarakat.

14. Standar Pengawasan

Standar pengawasan/standar audit merupakan suatu ukuran mutu minimal yang harus dimiliki oleh auditor dalam melaksanakan tugas fungsinya. Standar audit APIP berdasarkan SK Ka. BPKP No. 378/K/1996 tanggal 30 Mei 1996 tentang Standar Audit Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (SA-APFP) terdiri dari 24 butir yang terbagi atas 5 (lima) kategori:

a. Standar umum

- 1) Audit harus dilaksanakan oleh seseorang atau lebih yang memiliki keahlian dan pelatihan teknis yang cukup sebagai auditor.

¹²⁶T. Redwan Jaafar dan Sumiyati, *Kode Etik dan Standar Audit*, Pusdiklatwas BPKP, Jakarta, 2000, hlm. 15-26.

- 2) Dalam semua hal yang berhubungan dengan penugasan, independensi harus dipertahankan.
 - 3) Dalam pelaksanaan audit dan penyusunan laporannya, auditor wajib menggunakan kemahiran profesionalnya dengan cermat dan seksama.
 - 4) Dalam segala hal yang berkaitan dengan penugasan, harus menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh.
- b. Standar Koordinasi dan Kendali Mutu
- 1) Rencana induk pengawasan harus disusun dengan mengacu pada GBHN dan kebijakan pengawasan nasional.
 - 2) Koordinasi pengawasan antar APFP harus dilakukan secara terus menerus.
 - 3) Sistem kendali mutu yang memadai harus dimiliki oleh setiap APFP.
- c. Standar Pelaksanaan
- 1) Pekerjaan audit harus direncanakan sebaik-baiknya, dan jika digunakan asisten harus disupervisi dengan semestinya.
 - 2) Auditor harus mempelajari dan menilai keandalan struktur pengendalian intern untuk menentukan luas lingkup pengujian yang akan dilaksanakan.
 - 3) Bukti audit yang relevan, kompeten dan cukup harus diperoleh sebagai dasar yang memadai untuk mendukung pendapat, simpulan dan rekomendasi.
 - 4) Auditor harus melakukan pengujian atas ketaatan auditan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk pengujian atas kemungkinan adanya kekeliruan, ketidakwajaran serta tindakan melawan hukum.
 - 5) Auditor harus mendokumentasikan hal-hal penting yang menunjukkan bahwa audit telah dilaksanakan sesuai dengan standar audit APFP.
- d. Standar pelaporan
- 1) Laporan audit harus menyatakan apakah laporan keuangan telah disusun sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum.
 - 2) Laporan audit harus menunjukkan keadaan, bila ada prinsip akuntansi yang tidak secara konsisten diterapkan dalam laporan keuangan periode yang diaudit dibandingkan periode sebelumnya.

- 3) Pengungkapan informatif dalam laporan keuangan harus dipandang memadai kecuali dinyatakan lain dalam laporan audit.
- 4) Laporan audit harus memuat suatu pernyataan pendapat mengenai laporan keuangan secara keseluruhan atau suatu asersi bahwa pernyataan demikian tidak dapat diberikan. Jika pendapat secara keseluruhan tidak dapat diberikan, maka alasannya harus dinyatakan. Jika nama auditor dikaitkan dengan laporan keuangan, laporan audit harus memuat penjelasan mengenai sifat pekerjaan auditor dan tingkat tanggung jawab yang dipikul.
- 5) Laporan audit operasional harus:
 - a) Memuat tujuan audit, lingkup audit, dan metodologi audit.
 - b) Memuat temuan dan simpulan audit secara obyektif, serta rekomendasi yang konstruktif.
 - c) Lebih mengutamakan usaha perbaikan atau penyempurnaan daripada kritik.
 - d) Mengungkapkan hal-hal yang merupakan masalah, jika ada yang belum dapat diselesaikan sampai berakhirnya audit.
 - e) Mengemukakan pengakuan atas suatu prestasi keberhasilan suatu tindakan perbaikan yang telah dilaksanakan, terutama jika perbaikan itu dapat diterapkan di entitas lain.
 - f) Mengemukakan penjelasan pejabat auditan mengenai hasil audit.
 - g) Menyatakan informasi penting, jika ada yang tidak dimuat karena dianggap rahasia atau harus diperlakukan secara khusus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 6) Laporan audit harus menyatakan bahwa audit telah dilaksanakan sesuai dengan Standar Audit APFP.
- 7) Laporan audit harus dibuat secara tertulis dan segera, yaitu pada kesempatan pertama setelah berakhirnya pelaksanaan audit.
- 8) Laporan audit harus didistribusikan kepada pihak berwenang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

e. Standar Tindak lanjut

- 1) APFP harus mengkomunikasikan kepada manajemen auditan bahwa tanggungjawab untuk menyelesaikan atau menindaklanjuti temuan audit dan rekomendasi berada pada pihak auditan.
- 2) APFP harus memantau tindak lanjut atas temuan beserta rekomendasi.
- 3) APFP harus melaporkan status temuan beserta rekomendasi audit sebelumnya yang belum ditindaklanjuti.
- 4) Terhadap temuan yang berindikasi adanya tindakan melawan hukum, APFP harus membantu aparat hukum terkait dalam upaya penindaklanjutan temuan tersebut.¹²⁷

Sesuai dengan Permendagri No. 28 tahun 2007 tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah disampaikan bahwa norma pengawasan adalah patokan, kaidah atau ukuran yang harus diikuti oleh pejabat pengawas pemerintah dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan dan pihak/pejabat lain yang terkait dengan pengawasan.

Selanjutnya dengan mendasarkan pada Permendagri No. 28 tahun 2007 tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah pada Bab II Pasal 2-6 dinyatakan bahwa: Norma pengawasan terdiri dari:

a. Norma umum, meliputi: pemeriksaan, evaluasi dan monitoring terhadap:

- 1) Rancangan kebijakan daerah dan kebijakan daerah.
- 2) Tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah (SKPD), DPRD.
- 3) Pelaksanaan program dan kegiatan daerah.
- 4) Pengelolaan sumber daya daerah; dan
- 5) Kebijakan daerah lainnya.

b. Norma pelaksanaan, meliputi:

- 1) Perencanaan pengawasan.
- 2) Bimbingan dan pengawasan terhadap tim pengawas.
- 3) Bukti pengawasan yang cukup, kompeten, relevan dan catatan lainnya.
- 4) Identifikasi permasalahan di daerah; dan

¹²⁷T. Redwan Jaafar dan Sumiyati, *Kode Etik*, *Ibid.*, hlm. 38-41.

- 5) Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, kehematan, efisiensi dan efektivitas.
- c. Norma pelaporan, dengan ketentuan: Berbentuk tertulis dengan memenuhi standar pelaporan serta disampaikan kepada pejabat yang berwenang paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah melaksanakan tugas.

B. Pemerintahan yang baik (Good Governance)

1. Pengertian Good Governance

Pemerintah atau “*Government*” dalam bahasa Inggris diartikan sebagai: “*The authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc.*” Atau dalam bahasa Indonesia berarti “Pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota dan sebagainya”. Bisa juga berarti “*The governing body of nation, state, city, etc.*” Atau lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, kota dan sebagainya”.

Sedangkan istilah “kepemerintahan” atau dalam bahasa Inggris “*Governance*” yaitu: “*the act, fact, manner of governing*”, berarti: “Tindakan, fakta, pola, dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan”.

Dengan demikian “*Governance*” adalah suatu kegiatan (proses), sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman bahwa *Governance* lebih merupakan”... serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut”.¹²⁸

Istilah “*Governance*” tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarah, pembinaan penyelenggaraan dan bias juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila terdapat istilah *public governance*, *private governance*, *corporate governance*, dan *banking governance*. *Governance* sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan

¹²⁸Sedarmayanti, *Good Governance (kepemerintahan yang baik)*, Bagian Kedua, *Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (kepemerintahan yang baik)*, Cetakan I, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 2.

kepemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).

United Nations Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul: “*Governance for sustainable human development*”(1977), mendefinisikan pemerintahan (*governance*) sebagai berikut: “*Governance is the exercise of economic, political, administrative authority to manage a country's affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population*”. (“pemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan Negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrument kebijakan Negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat”).¹²⁹

2. Unsur-unsur Good Governance

Kebijakan publik dalam rangka perwujudan Negara Kesejahteraan merupakan amanat konstitusi yang harus dirumuskan dan dilaksanakan oleh pemerintah. Salah satu tujuan reformasi adalah menciptakan pemerintah yang baik, yakni pemerintah yang bersih dan berwibawa serta berpihak kepada rakyat. Karenanya pemerintah yang baik, khususnya di Indonesia sangat terkait dengan konsep Negara Kesejahteraan; pemerintah termasuk Pemerintah Daerah, dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, agar terwujud kehidupan masyarakat yang sejahtera.

Perkembangan dewasa ini menunjukkan bahwa tatanan masyarakat telah berubah, kebutuhan masyarakat untuk mencapai kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan semakin/sangat kompleks sehingga tidak mungkin pemerintah memenuhi semua kebutuhan masyarakat dimaksud tanpa melibatkan masyarakat itu sendiri maupun sektor swasta, maka dikembangkan konsep *Good Governance* (pemerintahan yang baik) oleh David Osborn dan Ted Gebler dalam *Reinventing Government*.¹³⁰

¹²⁹Sedarmayanti, *Good Governance (pemerintahan yang baik)*....., *Ibid.*, hlm. 2.

¹³⁰Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif*....., *Op.Cit.*, hlm. 29.

Dari kacamata pandang konstitusi bahwa *Good Governance*, paling tidak berorientasi pada:¹³¹

- a. Orientasi ideal, negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional.
- b. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.
- c. Penerapan konsep partisipasi dalam proses pengambilan keputusan.
- d. Pengawasan.

Dalam hal ini bahwa ketiga orientasi dimaksud harus dalam kerangka sistem konstitusi agar tidak terjebak pada adagium *Machiavelistis*, yakni tujuan menghalalkan segala cara yang kadang berakibat kontra produktif.

Berikutnya secara konseptual pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman:

Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.

Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.¹³²

Selanjutnya, Lembaga Administrasi Negara mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada:

Pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional;

Kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.

Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti: *Legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability scuring of human right*, *autonomy and devolution of power and assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauh mana pemerintahan mempunyai koptensi dan sejauh mana setruktur serta mekanisme politik serta administrative berfungsi secara efektif dan efisien.

Lembaga Administrasi Negara menyimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan

¹³¹Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif*, *Ibid.*, hlm. 30.

¹³²Sedarmayanti, *Good Governance (pemerintahan yang baik).....*, *Op.Cit.*, hlm. 3.

bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga “*kesinergisan*” interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000, merumuskan arti *good governance* sebagai berikut: “Kepemerintahan yang mengemban akan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efesiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat”.

Dengan demikian, pada dasarnya unsur-unsur dalam pemerintahan (*governance stakeholders*) dapat dikelompokkan menjadi 3 kategori yaitu:

Pertama, Negara/Pemerintahan: Konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani.

Kedua, Sektor Swasta: Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam system pasar, seperti: industri pengolahan perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk pula sektor informal.

Ketiga, Masyarakat Madani: Kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau di tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi.¹³³

Dalam Renstra Lembaga Administrasi Negara tahun 2000-2004, disebutkan perlunya pendekatan baru dalam penyelenggaraan Negara dan pembangunan yang terarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) yakni: “.... Proses pengelolaan pemerintahan yang demokratis, professional menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia, desentralistik, partisipatif, transparan, keadilan, bersih dan akuntable, selain berdaya guna, berhasil guna dan berorientasi pada peningkatan daya saing bangsa”.

Selain itu, Gambir Bhatta mengungkapkan pula “unsur utama *governance*”, yaitu: akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan

¹³³ Sedarmayanti, *Good Governance (kepemerintahan yang baik)*, *Ibid.*, hlm. 4-5.

kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*).

Berikutnya, United National Development Programme (UNDP) mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi:

- a. Partisipasi (*Participation*): Setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
- b. Aturan Hukum (*Rule Of law*): Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.
- c. Transparansi (*Transparency*): Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
- d. Daya Tanggap (*Responsiveness*): Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
- e. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*): Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
- f. Berkeadilan (*Equity*): Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
- g. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*): Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.
- h. Akuntabilitas (*Accountability*): Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban

(akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stageholders*).

- i. Visi Strategis (*Strategic Vision*): Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.¹³⁴

Riawan Tjandra mengutip pendapat Pratikno menyatakan bahwa secara umum karakter *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara meliputi 17 aspek yaitu:

- a. *Participatory*;
- b. *Sustainable*;
- c. *Legitimate* dan *aksesable* bagi masyarakat;
- d. Meningkatkan *equity* dan *equality*;
- e. Mengembangkan sumber daya dan metode *governance*;
- f. Meningkatkan keseimbangan;
- g. Mentoleransi dan menerima perspektif-perspektif yang bermacam-macam;
- h. Mampu memobilisasi sumberdaya untuk tujuan-tujuan sosial;
- i. Memperkuat mekanisme-mekanisme asli (*indigenous*);
- j. Beroperasi berdasarkan aturan hukum;
- k. Efektif dan efisien dalam penggunaan sumber daya;
- l. Melahirkan dan memerintahkan *respect* dan *trust*;
- m. *Accountable*;
- n. Mampu mendefinisikan dan mengambil keputusan bagi masalah-masalah nasional;
- o. *Enabling* dan *fasilitatif*;
- p. Dapat mengatasi isu-isu kontemporer; dan
- q. Berorientasi pelayanan.¹³⁵

Selanjutnya dapat disampaikan bahwa agenda aksi reformasi pemerintahan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik di Indonesia

¹³⁴ Sedarmayanti, *Good Governance (keperintahan yang baik)*....., *Ibid.*, hlm. 5-7.

¹³⁵ Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan*, *Op.Cit.*, hlm. 26-27.

menurut Bintoro Tjokroamidjojo perlu diarahkan kepada beberapa hal pokok sebagai berikut:

- a. Perubahan sistem politik kearah sistem politik yang demokratis, partisipatif dan egalitarian.
- b. Reformasi dalam system birokrasi militer (TNI), dimana kekuatan militer ini harus menjadi kekuatan yang profesional dan independen, bukan menjadi alat politik partai atau kekuasaan pemerintah (Presiden), yang mendudukkannya sebagai kekuatan pertahanan negara.
- c. Reformasi dalam bidang administrasi publik perlu diarahkan pada peningkatan profesionalisme birokrasi pemerintah dalam rangka meningkatkan pengabdian umum, pengayoman, dan pelayanan publik.
- d. Reformasi pemerintahan yang juga penting adalah perubahan dari pola sentralisasi ke desentralisasi, bukan dalam rangka separatisme atau federalisme.
- e. Agenda aksi reformasi lain yang juga strategis adalah menciptakan pemerintah yang bersih (*clean government*) yang terdiri dari tiga pokok agenda, yaitu:
 - 1) Mewujudkan pemerintahan yang bersih dari praktek-praktek Korupsi, Kolusi, Kroniisme, dan Nepotisme (KKKN);
 - 2) Disiplin penerimaan dan penggunaan uang/dana rakyat, agar tidak lagi mengutamakan pola *deficit funding* dan menghapuskan adanya dana *public non budgeter*;
 - 3) Penguatan sistem pengawasan dan akuntabilitas publik aparatur negara.¹³⁶

Dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 telah ditetapkan Visi Indonesia Masa Depan dengan kurun waktu 20 tahun yang disebut Visi Indonesia 2020, yaitu: "Terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, bersatu, demokratis, adil, sejahtera, maju, mandiri, serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan Negara" Sedangkan pada Bab IV butir 9 ditegaskan bahwa baik dan bersih dalam penyelenggaraan Negara adalah mencakup:

- a. Terwujudnya penyelenggaraan negara yang profesional, transparan, akuntabel, memiliki kredibilitas dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

¹³⁶ Sedarmayanti, *Good Governance (kepemerintahan yang baik)*, *Op.Cit.*, hlm. 8-9.

- b. Terbentuknya penyelenggaraan negara yang peka dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi rakyat diseluruh wilayah negara termasuk daerah terpencil dan perbatasan; Berkembangnya transparansi dalam budaya dan perilaku serta aktivitas politik dan pemerintahan.

Dalam rangka pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan Instruksi Presiden Nomor 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang dalam Pasal 3 dinyatakan tentang asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan, yakni: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.¹³⁷

Pemerintahan yang bersih (*clean government*) adalah bagian yang integral dari pemerintahan yang baik (*good government*) dan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik. Dengan kata lain bahwa pemerintahan yang bersih adalah sebagian dari pemerintahan yang baik.

Pemerintahan yang baik (*good governance*) mencerminkan kesinergian antara Pemerintah, Swasta dan masyarakat. Salah satu komponennya adalah pemerintahan yang bersih (*clean government*), yaitu pemerintahan yang didasarkan atas keabsahan bertindak dari pemerintah. Karena itu, pembahasan pemerintahan yang bersih (*clean government*) tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik (*good government*).¹³⁸

Salah satu wujud pelaksanaan asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah dalam fungsi pelayanan terhadap masyarakat. Dalam keadaan tertentu fungsi pelayanan tersebut dipertalikan pula dengan fungsi pengawasan atau kendali. Fungsi pengawasan dan kendali bertalian erat dengan

¹³⁷Sedarmayati, *Good Governance (kepemerintahan yang baik)*, *Ibid.*, hlm. 10.

¹³⁸H.A. Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Cet. I, UII Press Yogyakarta, 2006, hlm. 61.

fungsi tradisional pemerintah sebagai penjaga keamanan dan ketertiban (*rust en orde*). Pengawasan dan kendali itu mengandung esensi:

- a. Untuk mencegah pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum pada umumnya.
- b. Untuk menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan baik yang sama ataupun yang berbeda dari aneka ragam kegiatan yang diawasi.
- c. Untuk menjamin keseimbangan pembagian berbagai "resources" yang mungkin tersedia secara terbatas.
- d. Untuk melindungi kepentingan umum dari suatu kegiatan yang tidak diawasi atau dikendalikan.
- e. Untuk mencegah orang-orang atau badan yang tidak berhak melakukan perbuatan atau tindakan tertentu.¹³⁹

Ini berarti dalam pelaksanaan tugas fungsinya lembaga pengawasan memiliki domain kewenangan yang sifatnya prefentif sehingga diharapkan dapat mencegah adanya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan dan pembagian sumber daya yang terbatas, untuk melindungi kepentingan umum serta untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh orang/badan yang tidak berhak.

Mewujudkan *good governance* harus dilakukan pemerintah daerah, menciptakan iklim bisnis yang sehat, meningkatkan kemampuan dan daya saing, menghindari secara efektif penyimpangan dan pencegahan korupsi, serta penyuapan. Pertumbuhan ekonomi di suatu pemerintahan daerah dapat terlihat bagaimana kabupaten/kota dapat memberikan kemudahan atau insentif perpajakan daerah kepada pelaku dunia usaha. Dengan memberikan pelayanan terpadu dalam satu atap dengan cepat, mudah, efisien, dan transparan sehingga pelaku usaha dapat menanamkan modal investasi untuk membuka dan menyerap tenaga kerja dalam mengejar pertumbuhan ekonomi, peningkatan lapangan kerja, mengentaskan

¹³⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik*, *Loc.Cit.*, hlm. 252-254.

kemiskinan yang sekarang ini menjadi prioritas dalam mengejar keunggulan untuk dapat bersaing dengan pemerintah daerah lain, dan negara lain.¹⁴⁰

Sugianto menyatakan, secara umum karakteristik yang melekat dalam praktik *good governance* adalah sebagai berikut:¹⁴¹

- a. Harus memberikan ruang kepada pihak di luar pemerintah untuk berperan secara optimal sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara mereka.
- b. Terandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dan swasta dapat lebih efektif bekerja dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, seperti nilai-nilai efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting.
- c. Pemerintah yang bersih dan bebas dari korupsi serta berorientasi pada kepentingan publik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum dan akuntabilitas publik.

Dengan pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional internal pemerintah dalam hal ini Inspektorat Daerah sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan di atas tidak akan menghasilkan output yang maksimal apabila peranan lembaga ini tidak optimal, maka dengan optimalisasi peranan merupakan salah satu cara yang efektif agar lembaga dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara baik sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih yang memiliki ciri-ciri yakni: Partisipasi masyarakat dalam pembangunan bangsa lebih optimal, terjadi sinergis antara komponen swasta dan pemerintah untuk bekerja secara efisien dan efektif mewujudkan kesejahteraan masyarakat, terciptanya pemerintahan yang bersih yang bebas dari korupsi serta penyimpangan hukum lainnya.

¹⁴⁰ Sugianto, *Pajak dan Retribusi*, *Op.Cit.*, hlm. 67.

¹⁴¹ Sugianto, *Pajak dan Retribusi*, *Ibid.*, hlm. 71.

BAB III

KAJIAN INSPEKTORAT KABUPATEN BANTUL SEBAGAI APARAT PENGAWASAN FUNGSIONAL INTERNAL PEMERINTAH DI DAERAH

A. Deskripsi Inspektorat Kabupaten Bantul

1. Kedudukan

Henry Mintzberg menyatakan bahwa dalam penyusunan organisasi mengandung unsur-unsur sebagai berikut.¹³⁶

(1) ada unsur pimpinan yang bertugas dan berwenang menyusun kebijakan strategis yang disebut *Strategic Apex*; (2) ada unsur *middle line* yang bertugas dan berwenang memberikan fasilitas kepada unsur-unsur lain-lainnya yang letak dan kedudukannya berada di tengah-tengah badan satuan organisasi. Unsur ini umumnya yang melaksanakan tugas *auxiliary* tersebut; (3) ada unsur pelaksana kebijakan strategis yang dibuat oleh satuan pimpinan, satuan ini disebut *operating core*, yakni unsur organisasi yang berfungsi melaksanakan tugas substansi atau tugas pokok organisasi; (4) ada satuan organisasi yang bertugas melaksanakan analisis yang hasil analisisnya disampaikan kepada satuan pimpinan untuk membuat kebijakan strategis, satuan dan unsur ini dinamakan *techno structural*, dan yang terakhir; (5) ada unsur *supporting staff*, yang berfungsi memberikan bantuan staf pada unit atau unsur *middle line* dan unsur-unsur lain.

Mendasarkan pada teori di atas maka, Inspektorat Kabupaten Bantul adalah merupakan salah satu organisasi sebagai unit pelaksana teknis fungsional intern di bidang pengawasan daerah termasuk ke dalam golongan *techno structure* yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul.

Sesuai dengan ketentuan Perda No. 17 Tahun 2007 tersebut ditegaskan bahwa Inspektorat Kabupaten Bantul merupakan unsur penunjang tugas Pemerintah Daerah dalam bidang pengawasan daerah yang dalam struktur organisasinya dipimpin oleh seorang kepala yang disebut inspektur yang bertanggungjawab secara

¹³⁶Mintzberg Henry (1979), *The Structure of Organization*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, NJ., dalam Miftah Toha, *Birokrasi Pemerintah di Era Reformasi*, Cetakan Pertama, Fajar Interpratama Offset, Jakarta, 2008, hlm. 44-45.

langsung kepada Bupati dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Kabupaten.

2. Tugas pokok dan fungsi

Mengenai fungsi dan kewenangan Inspektorat diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 28 ayat 1 menyatakan bahwa: Aparat pengawas intern pemerintah melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya melalui:

- a. pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
- b. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
- c. pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja;
- d. pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;
- e. penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan;
- f. monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa.

Sesuai Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah pada Pasal 12 kedudukan dan tugas pokok Inspektorat sebagai berikut:

- a. Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- b. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.
- c. Inspektorat dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi:
 - 1) Perencanaan program pengawasan;
 - 2) Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan;
 - 3) Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan
- d. Inspektorat dipimpin oleh Inspektur;

- e. Inspektur dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah.

Selanjutnya sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Organisasi Lembaga Teknis Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul pada Pasal 13 disebutkan bahwa kedudukan dan tugas pokok Inspektorat Kabupaten Bantul, sebagai berikut:

- a. Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- b. Inspektorat dipimpin oleh Inspektur dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah.
- c. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

Adapun mengenai fungsi Inspektorat Kabupaten Bantul seperti termuat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 17 Tahun 2007 dapat disampaikan sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan pengawasan terhadap urusan pemerintahan, aparatur, perekonomian, kesejahteraan sosial serta pendapatan dan kekayaan daerah.
- b. Pelaksanaan pengujian serta penilaian atas hasil setiap unsur atau instansi perangkat daerah dan desa.
- c. Pelaksanaan pengusutan kebenaran laporan atau pengaduan terhadap penyimpangan atau penyalahgunaan tugas dan wewenang perangkat daerah dan desa.
- d. Penyelenggaraan urusan rumah tangga dan kesekretariatan.

3. Struktur Organisasi

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 17 Tahun 2007 Inspektorat Kabupaten Bantul merupakan salah satu lembaga teknis daerah setingkat badan yang dipimpin oleh seorang Inspektur dengan susunan struktur organisasi sebagai berikut:

- a. Kepala (eselon IIb) dengan sebutan Inspektur.
- b. Sekretariat (eselon IIIa) yang dipimpin oleh Sekretaris dan membawahi:
 - 1) Ka. Sub Bag Perencanaan Program (eselon IVa)
 - 2) Ka Sub Bag Evaluasi, Data dan Laporan (eselon IVa)
 - 3) Ka. Sub Bag Umum, Kepegawaian dan Keuangan (eselon IVa)
- c. Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan (eselon IIIa)
- d. Inspektur Pembantu Bidang Perekonomian (eselon IIIa)
- e. Inspektur Pembantu Bidang Kesejahteraan Sosial(eselon IIIa)
- f. Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Aset. (eselon IIIa)
- g. Kelompok Jabatan Fungsional (Auditor)

Untuk jelasnya struktur Inspektorat Kabupaten Bantul seperti tertuang dalam Lampiran 1.

4. Visi

Visi merupakan suatu pandangan ideal untuk mewujudkan cita-cita sebuah organisasi di masa mendatang, dan pernyataan Visi Inspektorat telah dirumuskan secara bersama-sama oleh seluruh pegawai Inspektorat sebagaimana tertuang dalam Renstra yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Inspektorat Kabupaten Bantul Nomor 050/108 tanggal 12 Pebruari 2005 yang selanjutnya digunakan untuk menjadi pedoman bersama dalam mewujudkan cita-cita Inspektorat Kabupaten Bantul.

Adapun pernyataan Visi adalah:

"SEBAGAI KATALISATOR PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KABUPATEN BANTUL YANG BAIK".

Pernyataan Visi di atas merujuk pada ciri-ciri pemerintahan yang baik (Good Governance), yang antara lain ditandai dengan adanya upaya peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia, terwujudnya pemerintahan daerah yang transparan dalam arti terbukanya informasi bagi semua pihak yang berkepentingan, dapat dipertanggungjawabkan, efektif dan efisien serta terselenggaranya pelayanan prima bagi masyarakat.

5. Misi

Misi yang ingin diwujudkan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul dalam Renstra ada 3 (tiga) yaitu:

- a. Meningkatkan mutu SDM khususnya aparat pengawasan internal pemerintah (APIP).

Sejalan dengan keluasan kewenangan Pemerintah Daerah dalam era otonomi daerah, maka kualitas aparat pengawasan di lingkungan Inspektorat Kabupaten Bantul harus ditingkatkan. Hal ini untuk menjawab tuntutan kebutuhan dan profesionalitas aparat pengawasan dalam melaksanakan tugasnya mengingat bahwa permasalahan yang dihadapi akan semakin kompleks dan terus meningkat baik dalam aspek kualitas maupun aspek kuantitas.

- b. Mengoptimalkan kerjasama dengan lembaga pengawasan yang lain.

Mengingat beratnya tugas pengawasan di daerah maka sangat perlu dilakukan upaya sinergis melalui kerjasama secara instansional dengan lembaga-lembaga pengawasan yang lain seperti BPK, BPKP sebagai Lembaga Pengawas Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Jenderal Departemen, dan Inspektorat Propinsi dalam bentuk pendampingan, konsultasi, bimbingan teknis dan sebagainya.

- c. Mengoptimalkan pengawasan

Agar dapat melaksanakan tugas dengan baik maka diperlukan pemberdayaan organisasi aparat pengawasan dengan optimalisasi fungsi dan peran serta potensi masing-masing petugas pengawasan, sehingga diharapkan mebentuk kegiatan pengawasan yang efektif dan efisien guna mewujudkan pemerintahan daerah yang baik.

6. Tujuan

Sebagaimana definisi yang ada dalam penyusunan Renstra, maka pengertian tujuan adalah suatu target kinerja yang akan dicapai dalam waktu tertentu dan terukur sifatnya. Dengan memperhitungkan kondisi yang ada Inspektorat Kabupaten Bantul telah menetapkan 3 (tiga) tujuan, yaitu:

- a. Terwujudnya APIP yang profesional.

- b. Terwujudnya koordinasi yang efektif dan efisien dengan lembaga pengawasan yang lain.
- c. Meminimalkan penyimpangan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Desa.

7. Sasaran

Sasaran adalah suatu pernyataan yang merujuk pada tugas-tugas spesifik sebuah organisasi yang akan dicapai dalam waktu tertentu. Adapun sasaran-sasaran yang ditetapkan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul dalam Renstra adalah:

- a. Meningkatnya pengetahuan, sikap dan ketrampilan APIP terhadap norma-norma pemeriksaan.
- b. Terhindarnya duplikasi pengawasan.
- c. Berkurangnya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.
- d. Meningkatnya kinerja instansi Pemerintah.

B. Inspektorat Kabupaten Bantul yang Ideal

1. Aspek SDM pengawasan yang profesional

Inspektorat Kabupaten Bantul merupakan salah satu organisasi formal kedinasan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul yang dapat dikategorikan sebagai organisasi profesi, karena sebagai suatu organisasi di dalamnya terdiri dari sekumpulan atau beberapa orang PNS tertentu yang melakukan tugas tertentu dan bekerja bersama dengan tujuan atau sasaran tertentu yang dilakukan secara bersama yakni merupakan unsur penunjang tugas Pemerintah Daerah yang membantu tugas Bupati dalam bidang pengawasan daerah.

Profesi, menurut Suriansyah Murhani secara sederhana dapat diartikan sebagai bidang pekerjaan yang dilandasi oleh pendidikan keahlian tertentu. Pendidikan keahlian dimaksud sekurangnya meliputi 5 (lima) macam yaitu:¹³⁷

- a. Penguasaan teori sistematis yang mendasari praktik profesi.

¹³⁷Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan*, *Op.Cit.*, hlm. 71.

- b. Penguasaan metode atau teknik intelektual yang merupakan jembatan antara teori dan praktik.
- c. Pemilikan kemampuan untuk menerapkan dalam praktek.
- d. Pemilikan kemampuan untuk menyelesaikan program latihan dan memperoleh pengakuan atas kemampuan tersebut.
- e. Mempunyai pengalaman yang cukup di lapangan.

Selanjutnya kata Profesional menunjuk pada orang-orang yang bergelut di dalam profesi. Artinya orang-orang yang memenuhi standar profesi dan berada pada posisi itu disebut profesional. Khusus di Indonesia, munculnya motivasi untuk berkualifikasi profesional ini tidak terlepas dari orientasi pembangunan yang dikehendaki secara tersistem dan terstruktur mencapai tujuan yang diinginkan. Adapun yang menjadi ukuran profesional adalah mereka yang mempunyai:

- a. Kompetensi.
- b. Komitmen.
- c. Wawasan.
- d. Visi ke depan.
- e. Sikap serta penampilan tertentu yang fit.

Dalam hal sikap dan penampilan, seorang profesional dikehendaki mampu berpenampilan:

- a. Terbuka, adil dan jujur.
- b. Punya rasa bangga, kepercayaan diri yang besar dan optimis.
- c. Menghormati orang lain dengan cara-cara terhormat.
- d. Agresif menyambut peluang tetapi tidak destruktif dengan orang lain.
- e. Menyukai tantangan tetapi tidak mencari-cari tantangan.
- f. Mengemban amanat dan tanggungjawab dengan benar dan sepenuh hati.
- g. Mendahulukan cara-cara persuasif dalam menghadapi orang lain.
- h. Berpenampilan wajar, baik busana maupun pergaulan sehingga mencerminkan wibawa, watak dan citra bahwa dirinya memang profesional.
- i. Berani mengambil resiko.

- j. Senantiasa menjunjung tinggi tata krama pergaulan, taat pada aturan sosial dan disiplin terhadap waktu.¹³⁸

Etika profesi dimaknai sebagai pedoman perilaku bagi pengemban atau pelaksana dari profesi tersebut.¹³⁹ Etika itu sendiri secara umum pengertiannya adalah suatu tatanan akhlak atau moral. Sebagai tatanan moral, tentunya tidak beranjak dari segi-segi yang sifatnya bastrak dan umum. Sebagai ciri khas tatanan moral maka sebenarnya sanksi yang akan dijatuhkan itu nantinya nantinya bukan berbentuk nestapa secara fisik sebagaimana sanksi yang dijatuhkan oleh ketentuan hukum. Namun sanksi yang diterima lebih dekat kepada dimensi nestapa secara psikis atau nestapa secara moral.

Etika profesi dicermati dari sisi falsafah adalah sebagai satu keterkaitan dan keberadaannya setara dengan estetika. Aplikasinya, etika profesi erat berhubungan dengan perilaku anggotanya yang tergabung di dalam organisasi profesi tersebut mengenai apa yang menjadi hak dan kewajiban secara moral. Juga perilaku apa yang layak dan tidak layak dilakukan beserta konsekuensi apa yang harus diterima di dalam pelaksanaan profesinya.

Menyoal tentang etika, pada dasarnya berhubungan dengan soal baik dan tidak baik. Namun secara praktis sangat tipis perbedaannya untuk menjadi kasus yang dapat diselesaikan berdasarkan perspektif hukum.

Secara teoritik, perilaku atau suatu keadaan dipandang tentang etis dan tidaknya akan tetap menjadi perdebatan abstrak. Etika bersifat relatif, acuan praktisnya senantiasa menyesuaikan dengan tempat dan waktu. Demikian pula secara makro, etika merupakan tatanan yang bersifat eksklusif, keberadaannya bersamaan dengan estetika dan norma. Namun baik etika, estetika maupun norma pada dasarnya merupakan kesepakatan yang bersifat standar atas perilaku tertentu yang mesti dijadikan sebagai pedoman di dalam berinteraksi antar sesama pengemban profesi. Kompetensi yang dimiliki masih bersifat umum dan minimal, kurang memiliki kompetensi teknik, belum seluruhnya tersertifikasi.

¹³⁸Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan*, *Ibid.*, hlm. 72-74.

¹³⁹Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan*, *Ibid.*, hlm. 74-78.

Untuk profesionalisme aparatur, paling tidak ada 3 (tiga) nilai yang harus dikembangkan:¹⁴⁰

- a. Tugas dan peranan harus senantiasa bertujuan melayani kepentingan umum.
- b. Profesionalisme aparatur harus didasarkan pada pendidikan dan spesialisasi rasional dan bukan bersifat patrimonial.
- c. Memegang teguh prinsip *the right man on the right place*.

Tugas pengawasan yang semakin teknis, sulit dan berkembang menuntut agar aparat harus dapat mengembangkan pengetahuan dan ketrampilan secara terus-menerus dan terprogram. Dengan memberi kesempatan untuk belajar maka prinsipnya adalah membuka peluang untuk peningkatan kemampuan dan kompetensi SDM yang handal sehingga hasil pekerjaan semakin baik, efektif dan berkualitas.

Seleksi dan pengangkatan pegawai yang dilakukan secara bersih dan obyektif akan dapat menjamin penempatan personil yang tepat, untuk suatu jabatan atau posisi yang tepat.

Peningkatan karier pegawai, perlu diatur melalui sistem pembinaan yang jelas, baik dalam hal kepangkatan, jabatan, pematangan tugas, pelatihan maupun pendidikannya. Setiap personil harus diusahakan untuk mengetahui secara jelas, mengenai pola karier yang akan ditempuhnya. Berkenaan dengan permasalahan karier ini juga menyangkut keharusan adanya susunan persyaratan dan uraian jabatan yang dikomunikasikan secara terbuka kepada aparat. Dengan demikian semua jajaran aparatur memiliki informasi yang benar, dan memiliki peluang yang sama untuk merencanakan maupun untuk menempuh kariernya.

Pada prinsipnya harus diusahakan agar setiap personil benar-benar profesional dalam tugasnya, serta mengalami proses pematangan, baik dalam simlmu pengetahuan maupun pengalamannya, melalui berbagai macam tugas dan jabatan yang didudukinya. Hal tersebut dapat dilakukan melalui pola “alih tugas” (*tour of duty*) maupun “alih wilayah penugasan” (*tour of area*). Aturan pembinaan

¹⁴⁰ Yermias T. Keban dkk., *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, hlm.35-36.

karier ini, perlu dilaksanakan secara tegas dan lugas serta berlaku pada setiap pegawai.¹⁴¹

Pada era persaingan yang semakin ketat ini, pendidikan dan pelatihan spesialisasi dan teknis fungsional dalam rangka capacity building aparatur pemerintahan sangatlah penting dan diperlukan, baik bagi personil yang akan maupun yang telah menjalani tugas atau jabatan tertentu. Tambahan pendidikan atau pelatihan yang diperoleh tersebut, diharapkan dapat memberikan kontribusi positif dalam pelaksanaan tugas. Dengan demikian tugas-tugas akan dapat dilakukan dengan lebih baik dan pegawai bersangkutan dapat lebih berkembang. Sedangkan pendidikan umum yang lebih tinggi, diperlukan agar pegawai dapat memperluas wawasannya, serta meningkatkan kualitasnya bagi perkembangan karier selanjutnya.

Meoltjarto Tjokrowinoto menyatakan ada beberapa strategi mekanisme pengembangan sumber daya birokrasi:¹⁴²

- a. *Role Modelling*. Standar perilaku dan pola perilaku birokrat terbentuk antara lain melalui keteladanan. Oleh karena itu sikap spartan elite akan amat menentukan sosok profesionalisme birokrasi.
- b. Rekrutmen, Kondisi Kerja dan Pelatihan. Proses rekrutmen yang obyektif, kondisi kerja yang kondusif, dan pelatihan yang menggunakan metodik dan dedaktik yang tepat merupakan wacana pembentukan profesionalisme yang efektif.
- c. Pendekatan Proses Belajar. *Learning Process Approach* sebagaimana dikemukakan David Korten (1981) merupakan wacana efektif bagi pembentukan profesionalisme ini. Pendekatan ini memberi margin toleransi yang besar bagi birokrasi untuk berbuat kesalahan (*embracing error*) dalam proses pembentukan dan penyempurnaan profesionalisme karena kesalahan akan menjadi input untuk perbaikan diri. Melalui kesalahan tadi birokrat akan belajar efektif (*learning to be effective*), dan dari sana akan melangkah menuju belajar efisien (*learning to be efficient*), dan pada akhirnya belajar berkembang (*learning to be expand*).
- d. Pembentukan profesionalisme tadi, pengembangan sumber daya birokrasi harus dilakukan secara bersama-sama dengan penguatan organisasi (*organizational strengthening*) yang memfokuskan diri pada sistem manajemen untuk meningkatkan kinerja pada struktur mikro dan reformasi kelembagaan (*institutional reform*) yang memfokuskan diri pada struktur makro kelembagaan.

¹⁴¹Yeremias T. Keban, *Memahami Good Governance*, *Ibid.*, hlm. 37-38.

¹⁴²Meoltjarto Tjokrowinoto, dkk., *Birokrasi Dalam Polemik*, Editor Saiful Arif, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, dalam Yeremias T. Keban, *Memahami Good Governance*, *Ibid.*, hlm. 39.

- e. *Last but not least*, pembentukan profesionalisme memerlukan kontrol sosial dari masyarakat sipil. Meskipun nampaknya merupakan kontradiksi, di satu sisi profesionalisme birokrasi menuntut kemampuan empowering masyarakat sipil melalui pembentukan enabling social setting, namun disisi lain, masyarakat sipil perlu melakukan kontrol sosial terhadap birokrasi. Hal ini menuntut mutual learning process antara birokrat dan masyarakat sipil.

Ada sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi Indonesia berkenaan dengan SDM. SDM yang dimaksudkan adalah PNS yang ditempatkan dan bekerja di lingkungan birokrasi, untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi sebagaimana telah ditetapkan. Permasalahan tersebut antara lain, besarnya jumlah PNS, rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki, kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur karier yang dapat ditempuh.¹⁴³

Sumberdaya manusia (SDM) adalah faktor sentral dalam suatu organisasi. Apapun bentuk serta tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia. Jadi, manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan institusi/organisasi. Sebagaimana Foulkes memprediksikan bahwa peran SDM dari waktu ke waktu akan semakin strategis dengan yaitu:

*"For many years it has been said that capital is the bottleneck for a developing industry. I don't think this any longer holds true. I think it's the work force and the company's inability to recruit and maintain a good work force that does constitute the bottleneck for production. I think this will hold true even more in the future."*¹⁴⁴

Dengan SDM yang profesional berarti akan terwujud standar SDM yang sama baik secara kualitas maupun kuantitas, sehingga antara sesama APIP terdapat kesetaraan dan tidak terjadi gap kemampuan dalam melaksanakan suatu kegiatan pemeriksaan di lapangan.

¹⁴³ Yeremias T. Keban, *Memahami Good Governance*, *Ibid.*, hlm. 113.

¹⁴⁴ Yeremias T. Keban, *Memahami Good Governance*, *Ibid.*, hlm. 116.

2. Aspek Sarana dan prasarana pengawasan yang memadai.

Sumber daya finansial yang memadai dan tersedianya sarana dan prasarana dengan jumlah yang memadai baik secara kualitas maupun kuantitas serta sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan keadaan organisasi dalam melaksanakan tupoksinya akan sangat menunjang keberhasilan dalam pelaksanaan tugas pengawasan atau audit.

Sumber daya keuangan dan peralatan ini dapat memperlancar pelaksanaan suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya pelaksanaan kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Derthicks dalam Van Meter bahwa *“new towns study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program”*. Seiring dengan hal itu Edwards III juga mengemukakan bahwa faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan (otonomi daerah). Selanjutnya menurut Afan Gaffar menyatakan: Paradigma ini (otonomi daerah) menganjurkan kewenangan yang diberikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan sistem desentralisasi harus disertai dengan sumber daya pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusianya. Oleh karena itu, daerah tidak akan dibiarkan berjalan sendiri tanpa dukungan bantuan finansial dan bantuan lainnya dari pemerintah.¹⁴⁵

Salah satu kebutuhan pegawai yang utama dari bermacam-macam kebutuhan hidupnya yang kesemuanya menghendaki agar dapat terpenuhi, adalah penghasilan berupa gaji sebagai pendapatan yang diterima secara rutin setiap bulannya.

3. Aspek Independen

Inspektorat Kabupaten Bantul sebagai unit organisasi dengan tugas pokok dan fungsi tertentu yang sifatnya spesifik dan khusus yakni bergerak di bidang pengawasan daerah, maka keberadaannya sangat mutlak dibutuhkan adanya

¹⁴⁵Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayumedia Publishing, Cetakan Keempat, Malang, 2008, hlm. 162-164.

aspek independen dalam pelaksanaan tugasnya di lapangan sehingga diperoleh hasil yang maksimal namun dilandasi dengan *reasoning* yang netral dan obyektif.

Independen lebih banyak dilihat dari pengaruh pihak luar, sehingga kata independen dapat diartikan bebas dari pengaruh pihak lain, tidak dapat dikendalikan oleh pihak lain, tidak tergantung dari pihak lain. Independensi auditor pemerintah (APIP) dapat dilihat dari beberapa aspek:¹⁴⁶

- a. Aspek pribadi, umpamanya ada hubungan darah, kekerabatan atau pertemanan dengan pihak auditan.
 - b. Aspek organisasi, umpamanya posisi auditor terhadap organisasi auditan.
 - c. Aspek di luar organisasi audit, seperti organisasi kemasyarakatan dan lain-lain.
- Dari sisi lain dapat pula dilihat sebagai berikut:
- a. Independen dilihat dari diri auditor seperti kejujuran, perilaku dan lain-lain atau disebut independen dalam kenyataan (*Independence in fact*).
 - b. Independensi dari sudut pandang pihak lain yang mengetahui informasi mengenai diri auditor atau disebut independensi dalam penampilan (*independence in appearance*).
 - c. Independensi dilihat dari sisi keahlian yaitu auditor memiliki kemampuan/keahlian mengenai materi atau obyek yang akan diperiksa.

Dengan adanya sikap independen maka akan timbul kepercayaan terhadap auditor maupun kelembagaannya sehingga dapat mewujudkan Inspektorat Kabupaten Bantul sebagai lembaga pengawasan internal yang disegani dan dihormati atau menjadi lembaga *quality insurance* yang handal dan terpercaya.

C. Implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern di Pemerintah Kabupaten Bantul terkait pelaksanaan belanja anggaran daerah periode 2006-2009

Berdasarkan hasil wawancara dengan Inspektur, Inspektur Pembantu, para Auditor Inspektorat Kabupaten Bantul serta para Auditan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul (Bappeda, DPAKD, Dinas Pariwisata, DPU, Dinas Pendidikan dan Dinas Sumberdaya Air) menunjukkan: bahwa implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern di Pemerintah Kabupaten Bantul dilakukan oleh pejabat fungsional Auditor, dan dalam realitanya bentuk kegiatan pengawasan yang dilakukan berupa:

¹⁴⁶T. Redwan Jaafar dan Sumiyati, *Kode Etik*, *Op. Cit.*, hlm. 31-32.

1. pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala desa;
2. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
3. pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja;
4. pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;
5. penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan;

Jenis pemeriksaan yang dilakukan umumnya adalah audit operasional menggunakan pendekatan pemeriksaan yang bersifat *post audit* atau pemeriksaan dilakukan setelah pelaksanaan suatu kegiatan telah selesai dilaksanakan, sehingga tujuan yang ingin diperoleh adalah untuk melakukan penilaian ketaatan terhadap peraturan perundangan yang berlaku, penilaian efisiensi dan efektivitas program atau kegiatan serta pemberian saran perbaikan atas penyimpangan yang terjadi dengan mengutamakan 4 (empat) ruang lingkup atau sasaran pengawasan yang meliputi:

1. Aspek pelaksanaan tugas pokok dan fungsi satuan kerja perangkat daerah.
2. Aspek pengelolaan keuangan.
3. Aspek pengelolaan SDM/kepegawaian; dan
4. Aspek pengelolaan barang atau aset.

Sesuai dengan kenyataan realita di atas, terbukti di lapangan masih banyak dijumpai adanya penyimpangan dan temuan dari BPK hal ini menunjukkan bahwa implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern di Pemerintah Kabupaten Bantul masih lemah dan belum optimal sehingga belum sepenuhnya mengikuti ketentuan yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 dan PP 79 Tahun 2005 yang memberikan amanat untuk dilakukan pengawasan atas penyelenggaraan urusan wajib/urusan pilihan di daerah, karena faktanya memang belum ada penetapan atau penunjukan pegawai yang menduduki Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah (P2UPD) yang akan melakukan tugas pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan/pilihan pemerintahan di daerah tersebut.

Selanjutnya dalam pelaksanaan pengawasan melalui tahapan sebagai berikut: Perencanaan pengawasan, pelaksanaan pengawasan, pelaporan pengawasan dan tindaklanjut pengawasan, untuk jelasnya sebagai berikut:

1. Perencanaan Pengawasan

a. Koordinasi Rencana Pengawasan

Dalam praktek pelaksanaan pengawasan fungsional intern di pemerintahan Kabupaten Bantul, sebelum dilakukan suatu pengawasan terlebih dahulu dilakukan koordinasi pengawasan dalam bentuk Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) yang didasarkan pada prinsip keserasian, keterpaduan, untuk menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan.

Sesuai Permendagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 6 ditegaskan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) yang disusun oleh Inspektorat berisikan:

- 1) Ruang lingkup;
- 2) Sasaran pemeriksaan;
- 3) SKPD yang diperiksa;
- 4) Jadwal pelaksanaan pemeriksaan;
- 5) Jumlah tenaga;
- 6) Anggaran pemeriksaan; dan
- 7) Jumlah laporan hasil pemeriksaan yang diterbitkan.

Untuk melaksanakan pengawasan fungsional intern khususnya yang bersifat reguler atau berkala Inspektorat Kabupaten Bantul selaku koordinator penyusunan rencana pengawasan di daerah Kabupaten Bantul harus menyusun terlebih dahulu suatu perencanaan kerja pengawasan yang tertuang dalam bentuk Usulan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) dengan masa berlaku untuk periode pengawasan yakni selama 1 (satu) tahun.

Sub.bag. Perencanaan dan Program sebagai leading sektor perencanaan pada triwulan ke 3 (tiga) setiap tahun selambat-lambatnya pada bulan September mengajukan draft usulan rencana pengawasan kepada Kepala Inspektorat Kabupaten Bantul sesuai dengan prioritas dan kebijakan pengawasan, selanjutnya dalam rapat koordinasi pimpinan oleh Inspektur draft

usulan perencanaan tersebut disampaikan kepada masing-masing Inspektur Pembantu agar dibahas bersama dengan anggota tim pemeriksaan.

Setelah dilakukan pembahasan oleh masing-masing Inspektur Pembantu draft perencanaan pengawasan disampaikan kembali ke Sub.bag. Perencanaan dan Program untuk diperbaiki sesuai dengan usulan perbaikan yang dikehendaki, dan selanjutnya setelah disepakati bersama draft usulan perencanaan pengawasan terlebih dahulu dimintakan pengesahan Bupati sehingga dapat menjadi pedoman dalam mengadakan pemeriksaan.

Berikutnya draft usulan perencanaan pengawasan yang telah disahkan oleh Bupati dengan surat pengantar disampaikan kepada Gubernur Provinsi DIY melalui Inspektorat Provinsi DIY untuk dibahas di forum koordinasi perencanaan pengawasan provinsi, lalu draft usulan perencanaan pengawasan itu untuk dibahas bersama-sama di tingkat nasional dengan koordinasi Kementrian Dalam Negeri cq. Inspektorat Jenderal dan disepakati dengan stake holders pengawasan yang lain seperti: Inspektorat Jenderal Kementrian, dan setelah disepakati bersama akhirnya draft usulan rencana pengawasan tersebut di atas ditetapkan dengan Keputusan menteri dalam Negeri menjadi Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) yang berlaku secara nasional.

Sesuai Daftar Pelaksanaan Anggaran(DPA) Inspektorat Kabupaten Bantul Tahun 2006-2009 program-program pengawasan fungsional intern yang telah ditetapkan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul sebagai berikut:

- 1) Program pelayanan administrasi kantor.
- 2) Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur.
- 3) Program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur.
- 4) Program peningkatan sistem pengawasan internal dan pengendalian kebijakan Kepala Daerah.
- 5) Program kerjasama informasi dengan Mass Media.

Selanjutnya sesuai Daftar Pelaksanaan Anggaran(DPA) Inspektorat Kabupaten Bantul Tahun 2006-2009 program-program pengawasan fungsional

intern di atas telah dibuat penjabarannya dalam bentuk 29 (dua puluh sembilan) macam kegiatan sebagai berikut:

- 1) Penyediaan jasa surat menyurat.
- 2) Penyediaan jasa komunikasi, sumber daya air dan listrik.
- 3) Penyediaan jasa administrasi keuangan.
- 4) Penyediaan jasa kebersihan kantor.
- 5) Penyediaan jasa perbaikan peralatan kantor.
- 6) Penyediaan alat tulis kantor.
- 7) Penyediaan barang cetakan dan penggandaan.
- 8) Penyediaan peralatan dan perlengkapan.
- 9) Penyediaan bahan bacaan dan peraturan perundang-undangan.
- 10) Penyediaan makanan dan minuman
- 11) Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke luar daerah
- 12) Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke dalam daerah
- 13) Penyediaan jasa keamanan
- 14) Pengadaan meubelair
- 15) Pemeliharaan rutin/berkala kendaraan dinas/operasional
- 16) Pendidikan dan pelatihan formal
- 17) Penilaian angka kredit pejabat fungsional auditor
- 18) Pendidikan dan pelatihan teknis
- 19) Pelaksanaan pengawasan internal berkala
- 20) Pelaksanaan pengawasan sewaktu-waktu
- 21) Penanganan kasus pengaduan masyarakat
- 22) Tindak lanjut hasil temuan pengawasan
- 23) Reviu laporan keuangan dan kinerja Pemda
- 24) Pemutakhiran data
- 25) Evaluasi kinerja instansi
- 26) Koordinasi penyusunan PKPT (Program Kerja Pengawasan Tahunan)
- 27) Pendampingan STAR-SDP (*State Audit Reform Sector Development Project*)
- 28) Akselerasi implementasi INPRES No. 5 Tahun 2004
- 29) Sosialisasi program kegiatan SKPD melalui Media Massa.

b. Pengumpulan dan Penelaahan Informasi Umum Mengenai Obyek yang Diperiksa

Setelah dilakukan koordinasi rencana pengawasan maka langkah selanjutnya adalah:

- 1) Menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan obyek yang diperiksa antara lain:
 - a) Peraturan perundang-undangan;
 - b) Data umum obyek yang diperiksa;
 - c) Laporan pelaksanaan program/kegiatan dari obyek yang akan diperiksa;
 - d) Laporan Hasil Pemeriksaan Aparat Pengawasan sebelumnya;
 - e) Sumber informasi lain yang dapat memberi kejelasan mengenai pelaksanaan program/kegiatan obyek yang akan diperiksa.
- 2) Menelaah data dan informasi yang dikumpulkan untuk bahan pemeriksaan.

c. Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan (PKP)

Setelah dilakukan pengumpulan dan penelaahan informasi umum mengenai obyek yang diperiksa, langkah selanjutnya adalah melakukan penyusunan program kerja pemeriksaan meliputi kegiatan:

- 1) Penentuan personil;
- 2) Penentuan jadual waktu pemeriksaan;
- 3) Penentuan obyek, sasaran dan ruang lingkup pemeriksaan;
- 4) Menyusun langkah-langkah pemeriksaan.

2. Pelaksanaan Pengawasan

Dalam rangka pelaksanaan pengawasan selanjutnya dilakukan 2 (dua) kegiatan yakni:

a. Pertemuan awal (*Entry Briefing*)

Tim pemeriksa bertemu dengan Kepala Daerah atau yang mewakili, Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/yang mewakili, untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan.

b. Kegiatan pemeriksaan

- 1) Tim pemeriksa melaksanakan tugas pemeriksaan pada obyek-obyek yang akan diperiksa sesuai dengan program kerja pemeriksaan.
- 2) Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP):
 - a) Setiap Tim Pemeriksa wajib menuangkan hasil pemeriksaan ke dalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP).
 - b) KKP direview secara berjenjang oleh Ketua Tim, Pengendali Teknis dan Inspektur dengan memberikan paraf pada KKP yang direview dan dilakukan pemberkasan.
 - c) KKP yang disusun dalam satu berkas diserahkan oleh Ketua Tim kepada Sub. Bagian Tata Usaha untuk diarsipkan.
- 3) Konfirmasi temuan Hasil Pemeriksaan
Temuan hasil pemeriksaan harus dikonfirmasi kepada pimpinan obyek yang diperiksa untuk meminta tanggapan. Hasil Konfirmasi harus ditandatangani oleh kedua belah pihak.
- 4) Penyusunan Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP)
Pokok-pokok hasil pemeriksaan merupakan himpunan hasil pemeriksaan yang terdiri dari temuan-temuan strategis tanpa rekomendasi yang mempunyai dampak bagi pemerintah dan masyarakat yang perlu segera mendapat perhatian disusun oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis serta diketahui oleh Inspektur.

c. Pertemuan akhir (*Exit Breifing*)

Tim pemeriksa menyampaikan pokok-pokok hasil pemeriksaan kepada Kepala Daerah atau yang mewakili, Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/yang mewakili.

Sesuai data Sub Bagian Perencanaan Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2010, dalam kegiatan pengawasan fungsional intern oleh Inspektorat Kabupaten Bantul sebagai penanggung jawab kegiatan pengawasan adalah Drs. H. Subandrio, MPd. selaku Kepala Unit Kerja yang secara operasional pelaksanaannya dilakukan oleh 4 (empat) bidang terbagi ke dalam sebanyak 7 (tujuh) tim pemeriksaan sebagai berikut:

- a. Bidang Pemerintahan dengan Pengendali Teknis: Drs. Budiharto membawahi 2 tim yakni: Ketua Tim: Susie Sawitri, SH. dengan anggota tim: Sri Wahyuningsih, SSTP., Ahmad Zubaidi dan Ketua Tim: Drs. Nugroho, WB. dengan anggota tim: Subarto, BA., Sulami, Macc., dan Vici Anggorowati, SE.
- b. Bidang Kesejahteraan Sosial dengan Pengendali Teknis: Bambang Purwadi N., SH. Membawahi 2 tim yakni: Ketua Tim: Nuraini Fadlillah, SH. dengan anggota tim: Prapti Yohani, SE., Purwanto, SPSi., Kusmanto, SE. dan Ketua Tim: Sri Niken Widowati, SE. dengan anggota tim: Sriningsih Rahayu, SE., Sarjimah, SIP. Dan Suryanta.
- c. Bidang Perekonomian dengan Pengendali teknis: Drs. Suwardi membawahi 2 tim yakni: Ketua Tim: Parjiman, STP. dengan anggota tim: Komang Wiratmaja, ST. dan Hernawan KS. dan Ketua Tim: Bambang Irianto dengan anggota tim : Suradi, Macc., Agus Cahyono, SH., dan Rahman Nurhadi, SE.
- d. Bidang Pendapatan dan Aset dengan Pengendali teknis: Joko Sigit Pramono, SE. Membawahi 1 tim dengan Ketua Tim: Dra. MS. Endarwati. MSi. dengan anggota tim: Kisti Endaryati, SE., Susi Retno B., dan Sudiyono.

Adapun hasil kegiatan pelaksanaan pengawasan fungsional intern oleh Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2006 s.d. 2009 terhadap belanja daerah tergambar seperti dalam tabel 1 sebagai berikut:

Tabel: 1

Tahun	Jumlah Pemeriksa	Rik. Reguler	Rik. Khusus	Rik. Kasus	Jumlah	%
2006	38	57	52	28	137	18,95
2007	38	60	60	40	160	22,13
2008	41	84	84	40	208	28,77
2009	30	84	84	50	218	30,15
	Jumlah	285	280	158	723	100,00

Sumber: Sub Bag Evaluasi, Data dan Laporan Inspektorat Kab. Bantul, 2010.

Keterangan:

Sesuai tabel 1 di atas menunjukkan bahwa:

- a. Tahun 2006 target pengawasan sebenarnya sebanyak 160 hanya terealisasi 137 karena ada peristiwa gempa bumi 26 Mei 2006, sehingga kegiatan pengawasan sempat tidak dilaksanakan kurang lebih selama 3 (tiga) bulan.
- b. Jumlah pemeriksaan dari tahun 2006 sampai dengan tahun 2009 mengalami kecenderungan (*trend*) yang persentasenya meningkat dari tahun ke tahun, dan untuk jelasnya dapat dikemukakan sebagai berikut: tahun 2006 mencapai 18,95%, tahun 2007 mencapai 22,13%, tahun 2008 mencapai 28,77% dan tahun 2009 mengalami peningkatan persentase kenaikan yang paling tinggi sebanyak 30,15%.

Jenis penyimpangan yang ditemukan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2006 s.d. 2009 tergambar seperti dalam tabel 2 sebagai berikut:

Tabel: 2

Kode Temuan	Uraian Jenis Temuan	2006	2007	2008	2009	Jlh
01	Kasus yang merugikan negara (20,73%)	6	19	26	67	188
02	Kewajiban penyetoran kepada negara (12,90%)	5	0	49	63	117
03	Pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku (6,62%)	31	4	25	0	60
04	Pelanggaran terhadap prosedur dan tata kerja yang telah ditetapkan berlaku khusus bagi organisasi yang bersangkutan (10,25%)	6	1	66	20	93
05	Penyimpangan dari ketentuan pelaksanaan anggaran (18,63%)	1	2	76	90	169

06	Hambatan terhadap kelancaran proyek (14,33%)	0	0	31	99	130
07	Hambatan terhadap pelaksanaan tugas pokok (10,03%)	3	1	14	73	91
08	Kelemahan administrasi/tata usaha atau akuntansi (6,39%)	5	1	22	30	58
09	Ketidaklancaran pelayanan masyarakat (0,11%)	0	0	1	0	1
10	Temuan pemeriksaan diprogram lainnya (0%)	0	0	0	0	0
	Jumlah	57	28	310	442	907

Sumber: Sub Bag Evaluasi, Data dan Laporan Inspektorat Kab. Bantul, 2010.

Keterangan:

Berdasarkan tabel 2 di atas menunjukkan:

- Bahwa jenis penyimpangan umumnya mengalami *trend* yang meningkat dari tahun 2006 sampai 2009 kecuali tahun 2007 sebanyak 28 jenis penyimpangan, (2006:57, 2007:28, 2008:310 dan 2009:442).
- Mengenai peringkat dan besarnya prosentase jenis penyimpangan dapat digambarkan secara *sample* sebagai berikut: Kasus yang merugikan negara menduduki peringkat I mencapai 20,73% dan tahun 2009 jenis penyimpangan ada 67 buah, penyimpangan dari ketentuan pelaksanaan anggaran peringkat II mencapai 18,63%, hambatan kelancaran proyek peringkat III mencapai 14,33%, kewajiban penyetoran kepada negara peringkat IV mencapai 12,90% dimana tahun 2009 jenis penyimpangan ada 63 buah, sedangkan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan peringkat VII mencapai 6,62% yang mana tahun 2009 dengan jenis penyimpangan jumlahnya sebanyak 0 buah.

Penyebab terjadinya penyimpangan yang ditemukan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2006 s.d. 2009 tergambar seperti dalam tabel 3 sebagai berikut:

Tabel: 3

Kode Temuan	Uraian Jenis Penyebab	2006	2007	2008	2009	Jlh
101	Kelemahan organisasi (6,70%)	3	4	31	18	56
102	Kelemahan kebijakan (8,49%)	2	2	27	40	71
103	Kelemahan rencana (12,20%)	1	2	27	72	102
104	Kelemahan prosedur (24,28%)	34	7	84	78	203
105	Kelemahan pencatatan dan pelaporan (24,16%)	9	0	95	98	202
106	Kelemahan dalam pembinaan personil (13,16%)	3	2	20	85	110
107	Kelemahan dalam pengawasan internal (9,93%)	3	10	26	44	83
201	Penyebab eksternal hambatan kelancaran proyek aparatur pemerintah/BUMN/BUMD kepada masyarakat (1,08%)	2	0	0	7	9
202	Penyebab eksternal hambatan kelancaran tugas pokok instansi (0%)	0	0	0	0	0
203	Penyebab ketidaklancaran pelayanan (0%)	0	0	0	0	0
	Jumlah	57	27	310	442	836

Sumber: Sub Bag Evaluasi, Data dan Laporan Inspektorat Kab. Bantul, 2010.

Keterangan:

Berdasarkan tabel 3 di atas menunjukkan:

- a. Bahwa jenis penyebab terjadinya penyimpangan umumnya mengalami trend yang meningkat dari tahun 2006 sampai 2009 kecuali tahun 2007 sebanyak 27 penyebab terjadinya penyimpangan (2006:57, 2007:27, 2008:310, 2009:442).
- b. Mengenai peringkat dan besarnya prosentase jenis penyebab terjadinya penyimpangan dapat digambarkan secara *sample* sebagai berikut: Kelemahan prosedur menduduki peringkat I mencapai 24,28%, kelemahan pencatatan dan pelaporan peringkat II mencapai 24,16%, dan kelemahan pembinaan dalam personil peringkat III mencapai 13,16%.

Laporan tentang temuan pemeriksaan akan diikuti dengan rekomendasi, berikut ini disampaikan Rekomendasi Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2006 s.d. 2009 untuk jelasnya tergambar seperti dalam tabel 4 sebagai berikut:

Tabel: 4

Kode Temuan	Jenis Rekomendasi	2006	2007	2008	2009	Jlh
010	Rekomendasi bersifat finansial (15,56%)	8	11	54	66	139
020	Rekomendasi bersifat dapat dinilai dengan uang (10,64%)	7	0	26	62	95
030	Rekomendasi bersifat hukuman (2,01%)	1	0	17	0	18
040	Rekomendasi bersifat keputusan arbitase (10,08)	0	2	60	28	90
050	Rekomendasi bersifat penegakan aturan (32,14%)	40	12	129	106	287

060	Rekomendasi bersifat peningkatan kehematan (17,80%)	1	0	30	128	159
070	Rekomendasi bersifat peningkatan efisiensi/produktivitas (9,63%)	1	0	5	80	86
080	Rekomendasi bersifat peningkatan efektivitas (2,13%)	0	0	0	19	19
	Jumlah	58	25	321	489	893

Sumber: Sub Bag Evaluasi, Data dan Laporan Inspektorat Kab. Bantul, 2010.

Keterangan:

Berdasarkan tabel 4 di atas menunjukkan:

- Bahwa jenis rekomendasi temuan pengawasan umumnya mengalami trend yang meningkat dari tahun 2006 sampai 2009 kecuali tahun 2007 sebanyak 25 rekomendasi temuan pengawasan (2006:58, 2007:25: 2008:321, 2009:489).
- Mengenai peringkat dan besarnya prosentase jenis rekomendasi pengawasan dapat digambarkan secara *sample* sebagai berikut: Rekomendasi bersifat penegakan aturan menduduki peringkat I mencapai 32,14%, rekomendasi bersifat peningkatan kehematan peringkat II mencapai 17,80%, dan rekomendasi bersifat finansial peringkat III mencapai 15,56%.

Berdasarkan keterangan Sub Bag Evaluasi, Data dan Laporan Inspektorat Kab. Bantul menunjukkan bahwa Inspektorat Kabupaten Bantul juga melaksanakan tugas pengawasan lainnya, yaitu:

- Reviu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)
- Evaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)
- Program Implementasi INPRES No. 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Kegiatan kerjasama audit (Joint audit) dilakukan oleh Tim Gabungan antara personil BPKP dan personil Inspektorat Kabupaten Bantul terhadap pengelolaan dana yang berasal dari APBN, antara lain: Joint audit atas dana BOS, joint audit

atas dana DAK bidang pendidikan, joint audit dana tunjangan sertifikasi Guru, dsb.

- e. Ada beban kegiatan diluar tupoksi seperti: Menjadi bapak asuh atau membina di Kecamatan Bambanglipuro, bapak asuh kegiatan olah raga cabang atletik dan olah raga cabang renang, kegiatan informal lainnya yang membutuhkan dukungan tenaga dan dana yang tidak kecil.

3. Pelaporan pengawasan

Dalam pelaporan pengawasan pada prinsipnya hanya ada kegiatan berupa:

- a. Ekspose hasil pemeriksaan

Selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim pemeriksa wajib melakukan ekspose hasil pemeriksaan.

- b. Penyusunan Laporan Hasil pemeriksaan

Selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari setelah selesai melakukan pemeriksaan reguler, Tim Pemeriksa wajib menyelesaikan laporan hasil pemeriksaan yang telah diperbaiki selanjutnya disampaikan kepada pihak yang berkompeten yakni: kepada Bupati dengan tembusan Gubernur dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan, serta obyek yang diperiksa.

4. Tindak lanjut pengawasan

Tindak lanjut hasil pengawasan merupakan salah satu bagian yang amat penting dalam proses akhir pengawasan secara keseluruhan, pengabaian pelaksanaan tindak lanjut atau bahkan tanpa adanya tindak lanjut sebagai upaya korektif yang dilakukan cermat dan obyektif serta disampaikan tepat waktu maka fungsi pengawasan tidak akan berjalan dengan optimal bahkan akan mereduksi citra kewibawaan pemerintahan dan lebih khusus lagi bagi lembaga pengawasan itu sendiri.

Bahwa sesuai dengan Permendagri No. 23 Tahun 2007 dalam Pasal 17 ayat (1) dinyatakan bahwa Hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sesuai dengan rekomendasi, selanjutnya

pada Pasal 17 ayat (2) menyebutkan: Wakil gubernur dan wakil bupati/wakil walikota bertanggung jawab mengkoordinasikan pelaksanaan tindak lanjut pemeriksaan.

Sesuai dengan Permendagri No. 23 Tahun 2007, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Pejabat pengawas Pemerintah dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan antara lain dapat berupa: sanksi administrasi, sanksi kepegawaian, sanksi dikenakan tuntutan perbendaharaan/tuntutan ganti rugi maupun direkomendasikan pengenaan sanksi pidana dan/atau denda.

Dalam kenyataan empiris di lapangan menunjukkan keberhasilan maupun kegagalan mengenai pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan fungsional intern oleh SKPD belum diikuti dengan adanya pemberian penghargaan (reward) atau pun sanksi (punishment) yang memadai meskipun dalam kaitan tindak lanjut temuan BPK sesuai dengan bunyi Pasal 26 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2004 dinyatakan: *Setiap orang yang tidak memenuhi kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan dalam laporan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).*

Terkait dengan tindak lanjut hasil pemeriksaan, Inspektur Jenderal Kementrian, Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota melakukan pemantauan dan pemutakhiran atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun dan dituangkan dalam sebuah laporan untuk disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri, Gubernur atau Bupati/Walikota.

Status tindak lanjut temuan hasil pengawasan fungsional intern oleh Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2006 s.d. 2009 seperti tetuang dalam tabel 5 di bawah ini:

Tabel: 5

Uraian	2006	2007	2008	2009
Kerugian Daerah	77,215,651	184,259,717	158,131,403	144,438,637
Ditarik/Setor	77,215,651	157,545,138	150,580,847	124,250,637
Sisa	0	26,714,399	6,550,556	20,188,000

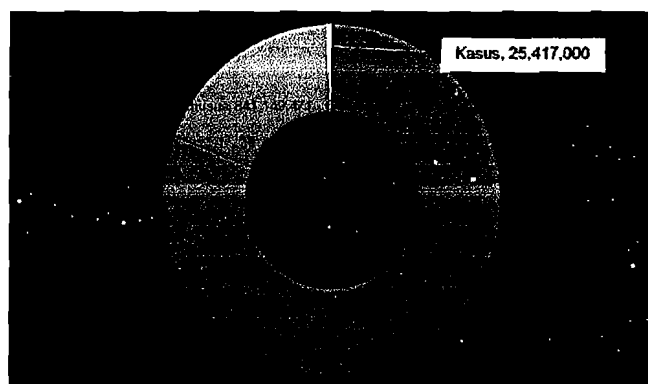
Sumber: Sub Bag Evaluasi, Data dan Laporan Inspektorat Kab. Bantul, 2010.

Keterangan:

Berdasarkan tabel 5 di atas menunjukkan bahwa status tindak lanjut temuan hasil pengawasan tahun 2006 sudah baik karena tidak ada sisa temuan sehingga semua temuan telah selesai ditindaklanjuti, namun status tindak lanjut temuan hasil pengawasan tahun 2007 ada sebesar Rp.26.714.399,00 dan tahun 2008 turun menjadi sebesar Rp.6.550.556,00 tetapi tahun 2009 sisa temuan yang harus ditindaklanjuti meningkat lagi dengan jumlah nilai nominal uang sebesar Rp.20.188.000,00.

Adapun mengenai potensi kerugian Negara & Daerah yang berhasil diselamatkan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2009 (data s.d. Oktober 2009) tergambar dalam tabel 6 berikut ini:

Tabel: 6



Jumlah: Rp.4.550.447.946,00

Sumber: Sub. Bag Evaluasi, Data dan Laporan Inspektorat Kab. Bantul, 2010.

Keterangan:

Berdasarkan tabel 6 di atas potensi kerugian Negara & Daerah yang berhasil diselamatkan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2009 (data s.d. Oktober 2009) mencapai angka yang cukup besar yakni sebesar Rp.4.550.447.946,00 terdiri dari: pemeriksaan reguler sebesar Rp.3.683.881.475,00 pemeriksaan khusus sebesar Rp.841.149.471,00 dan pemeriksaan kasus sebesar Rp.25.417.000,00

D. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Inspektorat Kabupaten Bantul dalam melaksanakan fungsi pengawasan fungsional intern

Berdasarkan hasil wawancara dengan Inspektur, para Inspektur Pembantu dan para Auditor Inspektorat Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa terkait dengan implementasi pengawasan fungsional intern di Pemerintah Kabupaten Bantul, ternyata dalam realita di lapangan dapat dikemukakan adanya *kendala-kendala yang bersifat intern* artinya kendala-kendala atau hambatan yang timbul itu berasal atau berada dalam lingkungan organisasi Inspektorat Kab. Bantul sendiri dan *kendala-kendala yang bersifat ekstern* artinya kendala-kendala atau hambatan yang timbul tersebut berasal atau berada di luar lingkungan organisasi Inspektorat Kab. Bantul.

Selanjutnya untuk memberikan gambaran yang utuh/menyeluruh mengenai kendala-kendala yang timbul dalam implementasi pengawasan fungsional intern di Pemerintah Kabupaten Bantul, dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Kendala bersifat Intern

a. SDM (Tenaga Pengawas)

Nawawi menjelaskan 3 (tiga) pengertian dari sumber daya manusia, yakni:¹⁴⁷

- 1) Sumber daya manusia adalah manusia yang bekerja di lingkungan suatu organisasi (sering disebut juga personil, tenaga kerja, pegawai atau karyawan).
- 2) Sumber daya manusia adalah potensi manusiawi sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya.
- 3) Sumber daya manusia adalah potensi yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal (non material/non finansial) di dalam organisasi, yang dapat

¹⁴⁷Khoirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Cetakan 1, Averroes Press, Malang, 2005, hlm. 164 -165.

diwujudkan menjadi potensi nyata secara fisik dan non fisik dalam mewujudkan eksistensi organisasi.

Hal ini berarti pengertian mengenai sumber daya manusia merupakan bentuk praksis dari pemahaman bahwa sumber daya manusia merupakan faktor vital dalam keberlangsungan organisasi. Bahkan, sumber daya manusia merupakan salah satu faktor penentu paling utama dalam mengukur keberhasilan pencapaian tujuan sebuah organisasi.

SDM tenaga pengawas atau pemeriksa yang berada di Inspektorat Kabupaten Bantul jumlahnya sangat terbatas hanya sebanyak 47 orang dari jumlah keseluruhan pegawai di Pemerintah Kabupaten Bantul sekitar 12.000 orang atau hanya mencapai 0,39%. Titik lemah lain yang amat terasa dewasa ini adalah tenaga pengawasan yang ada ternyata memiliki latar belakang disiplin ilmu yang beragam seperti ada yang bergelar sarjana hukum, sarjana sosial, sarjana teknik, serta sarjana psikologi sehingga hal ini nampak yang menjadi permasalahan bukan hanya kesulitan untuk memperoleh tenaga-tenaga ahli seperti akuntan, sarjana keuangan, dan sebagainya, akan tetapi secara umum, kualitas pegawai yang ditempatkan pada aparat-aparat pengawasan tersebut memang masih cukup banyak yang sebenarnya kurang memenuhi persyaratan sebagai tenaga pengawas karena kebanyakan dari mereka memang sejak awal tidak rekrut atau disiapkan secara khusus untuk ditempatkan di Inspektorat dan mereka kebanyakan bukan berasal dari penempatan di Inspektorat namun merupakan pegawai yang mengalami kebijakan mutasi atau perpindahan status kepegawaian ke Inspektorat.

Evaluasi yang realistis mengenai hal ini pernah dikemukakan oleh Mendagri Seopardjo Rustam dalam forum Rapat Koordinasi Pengawasan tanggal 25 Mei 1983, yang antara lain sebagai berikut:

“..... di waktu yang lalu tidak jarang kita jumpai adanya pejabat pimpinan yang memandang komponen Inspektorat itu tidak lebih dari keranjang sampah, sehingga tenaga-tenaga yang ditempatkan di situ adalah tenaga-tenaga yang sudah tidak “laku” di tempat-tempat lain.

Keadaan sekarang ini meskipun sudah tidak sesuram itu namun menurut pengamatan kami belum beranjak terlalu jauh. Yang jelas, pada umumnya kita

belum sampai pada pendirian untuk menempatkan tenaga-tenaga yang berkualitas paling prima pada unit-unit pengawasan”.¹⁴⁸

SDM personil Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2006-2009 berdasarkan tingkat pendidikan tergambar seperti dalam tabel 7 di bawah ini:

Tabel: 7

Tahun	Struktural	Staf	Fungsional Auditor	Jumlah
2006	21	11	15	47
2007	20	12	14	46
2008	18	11	13	42
2009	9	13	18	40

Sumber: Sub Bag Umum, Kepegawaian dan Keuangan Inspektorat Kab. Bantul, 2010.

Keterangan:

Sesuai dengan tabel 7 di atas menunjukkan bahwa SDM personil Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2006-2009 berdasarkan tingkat pendidikan masih sangat terbatas baik secara jumlah maupun secara kualifikasi jenis pendidikan, sebagai gambaran untuk tahun 2006 SDM personil Inspektorat Kabupaten Bantul sebanyak 47 orang berdasarkan tingkat pendidikan sebagai berikut:

S2 3 orang (S2 Ekonomi Magister Manajemen 1 orang)

S1 25 orang (S1 Ekonomi Akuntansi 1 orang)

D3 2 orang (D3 Ekonomi 1 orang)

SMA 17 orang

Ini berarti untuk lembaga yang memiliki tugas khusus dengan domain melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah hanya memiliki personil SDM kurang dari 50 orang dan hanya 1 (satu) orang tenaga sarjana akuntansi, hal ini tentu sangat kurang memadai.

¹⁴⁸ Sujamto, *Norma & Etika Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987, hlm. 59-60.

b. Sarana dan prasarana pengawasan

Sesuai hasil wawancara Inspektur, Inspektur Pembantu dan para Auditor serta data Sub Bag Umum, Kepegawaian dan Keuangan Inspektorat Kab. Bantul tahun 2009 menunjukkan bahwa Inspektorat Kabupaten Bantul memiliki sarana prasarana pengawasan yang sangat terbatas, seperti:

1) Gedung Kantor

Gedung kantor Inspektorat Kabupaten Bantul didirikan tahun 1984 di atas tanah seluas 2000 m² dengan luas bangunan 1500 m² (1 lantai) adalah gedung yang dahulu merupakan milik Kantor Departemen P dan K Kabupaten Bantul.

2) Sarana Transportasi

Untuk menunjang pelaksanaan kegiatan tupksi pengawasan, Inspektorat Kabupaten Bantul telah memiliki sarana transportasi berupa:

- Kendaraan bermotor roda empat ada 2 Unit yakni: Kijang Inova 1 buah tahun pembuatan 2008 dan Kijang Super 1 buah tahun pembuatan 1989.
- Kendaraan bermotor roda dua ada 7 Unit berupa Suzuki Bravo pembuatan tahun 1990 merupakan eks. kendaraan dinas lapangan bagi petugas PL KB di Kantor BKKBN Kabupaten Bantul.

3) Alat Pengolah Data

Adapun alat pengolah data yang dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten Bantul yaitu:

- Komputer 8 Unit
- Laptop (Notebook) 1 Unit
- Printer 5 Unit
- Ketik Manual 1 Unit

4) Sarana Penyimpan Arsip

Untuk penyimpanan arsip kedinasan, Inspektorat Kabupaten Bantul telah memiliki sarana yaitu:

- Filling Cabinet 20 Unit
- Almari Kaca 3 Unit
- Almari Kayu 16 Unit

Rak buku

5 Unit

5) Dana pengawasan terbatas

Anggaran Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2006 – 2009 seperti tertuang dalam tabel 8 sebagai berikut:

Tabel: 8

Tahun Anggaran	APBD	Belanja Daerah	Anggaran Inspektorat	%
2006	599,619,650,884.62	545,132,135,933.38	615,975,000.00	0.10
2007	727,836,911,979.62	676,835,481,623.06	1,044,000,000.00	0.14
2008	1,023,590,207,758.85	1,045,423,303,527.78	1,040,000,000.00	0.10
2009	882,149,778,429.75	903,767,000,429.00	1,489,887,950.00	0.17

Sumber: Sub Bag Umum, Kepegawaian dan Keuangan Inspektorat Kab. Bantul, 2010.

Keterangan: Berdasarkan tabel 8 di atas menunjukkan bahwa jumlah anggaran Inspektorat Kabupaten Bantul dari tahun 2006 sampai 2009 kecuali tahun 2008 mengalami trend peningkatan, namun jumlah anggaran masih di bawah 1% APBD, sehingga hal ini dari aspek anggaran tentu masih kurang memadai.

Selain melaksanakan tugas pengawasan, Inspektorat Kabupaten Bantul diberikan tugas non pengawasan dari Bupati yang merupakan tugas tambahan yang tidak dapat dianggap ringan, berupa beban kegiatan diluar tupoksi seperti: Menjadi bapak asuh atau membina di Kecamatan Bambanglipuro, Olah raga cabang Atletik, olah raga cabang renang, kegiatan informal lainnya yang membutuhkan dukungan tenaga dan dana yang tidak kecil.

Sebagaimana dikemukakan oleh Wakil Ketua KPK M Yasin bahwa untuk mencapai terwujudnya *good governance* dibutuhkan SDM yang profesional, moral yang baik, *reward* dan *punishment* yang tegas dan yang tak kalah pentingnya adalah gaji (*salary*) yang cukup memadai.

Kondisi pendapatan PNS termasuk aparat pengawasan kita dewasa ini masih sangat memprihatinkan dimana sudah bukan rahasia umum lagi bahwa mereka memiliki pendapatan yang sangat minim dengan gaji hanya dapat untuk hidup 15 hari.

Hal ini tentu dapat memiliki implikasi negatif dimana mereka dapat berkreasi untuk mencari-cari antara lain dengan pembentukan honor serta tim-tim kepanitiaan atau corruption by need.

Inspektorat Kabupaten Bantul dalam pelaksanaan tugasnya sebenarnya sudah menerapkan adanya Standar Biaya Khusus (SBK) dengan Peraturan Bupati, namun masih ada kelemahan dimana dari 15 hari surat tugas hanya dibiayai perjalanan dinas sebanyak 5 hari dan mereka menerima kupon BBM 15 liter untuk melaksanakan tugasnya yang mencakup Dinas, instansi 17 Kecamatan serta 75 desa.

Dalam praktek pelaksanaan tugas pengawasan juga memiliki kerawanan terkait obyek pemeriksaan karena ada obyek yang gemuk/basah yakni suatu kondisi dimana anggaran pada instansi tersebut cukup banyak namun ada pula obyek pengawasan yang kering yakni suatu kondisi dimana anggaran instansi tersebut kecil.

Kenyataan yang menjadi suatu fakta di lapangan menunjukkan bahwa aparat pengawasan tidak akan mempunyai keberanian yang cukup untuk meminta sesuatu baik berupa uang atau barang dari obyek pengawasan, namun dalam praktek sudah seperti menjadi budaya (etika jawa) kadangkala aparat pengawasan menerima pemberian berupa uang/barang dari obyek pengawasan yang jumlah atau besarnya penerimaan tersebut tidak significant tetapi hal tersebut sebenarnya sudah mereduksi citra moral pengawas karena sebenarnya setiap PNS dilarang menerima sesuatu barang/uang obyek pengawasan terkait dengan pelaksanaan tugasnya.

Penerimaan uang dalam bentuk bantuan transport atau uang makan lebih sering dimanfaatkan oleh pemeriksa untuk biaya perbaikan perawatan rutin bagi kendaraan bermotor yang digunakan untuk operasional

pengawasan antara lain untuk penggantian spare part berupa ganti oli, ban, accu, rantai, service ringan, dan sebagainya.

Dalam praktek di lapangan masih dijumpai kendala menyangkut pengujian kualitas bahan/barang karena keterbatasan alat dan tidak ada biaya untuk melakukan uji laboratorium.

Bahkan untuk melakukan pengujian fisik bangunan di lapangan masih sering mengandalkan fasilitasi atau bantuan dari obyek yang diperiksa baik yang menyangkut akomodasi maupun transportasi untuk pengantaran sampai ke lokasi pemeriksaan.

Untuk itu menurut hemat penulis sangat penting kedepan perlu diterapkan adanya anggaran yang memadai bagi Inspektorat Kabupaten sekurang-kurangnya sebanyak 1 % dari APBD secara keseluruhan, sebagaimana diatur dalam Surat Inspektur Jenderal Depdagri Seman Widjojo No. 700/503/A-1/1J tanggal 19 Mei 2008 yang intinya menyatakan: bahwa dalam rangka peningkatan Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, masing-masing Pemerintah Daerah agar mengalokasikan minimal 1% dari APBD, dan meningkat secara proporsional pada setiap tahun untuk anggaran pada Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota.

c. Kondisi struktur pengawasan

Kondisi struktur pengawasan memiliki 3 (tiga) aspek kelemahan yakni:

- 1) Dua sistem pembinaan pengawasan yakni: Auditor dan Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah Daerah (P2UPD).

Dalam realita di lapangan, Inspektorat Kabupaten Bantul memiliki 2 (dua) sistem pembinaan pengawasan karena adanya dua jabatan fungsional pengawasan yakni: Auditor yang merupakan binaan BPKP dan akan ada Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah Daerah P2UPD yang merupakan binaan Kementrian Dalam Negeri.

Sumber daya pengawasan di Inspektorat Kabupaten Bantul saat ini faktanya dilaksanakan oleh pejabat pengawas fungsional Auditor yang merupakan binaan dari BPKP yang tunduk atau diatur oleh Surat Keputusan Menpan No. 19/1996 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya pada Pasal 1 angka 1 menyebutkan: Auditor adalah PNS yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan pengawasan pada instansi pemerintah.

Adapun Jabatan Fungsional Auditor sesuai dengan Keppres 87 Tahun 1999 termasuk dalam rumpun Akuntansi dan Anggaran, dalam rumpun itu selain terdapat jabatan fungsional auditor juga terdapat jabatan fungsional Akuntan, sehingga sesuai dengan rumpun tersebut Jabatan Fungsional Auditor memiliki tugas pokok melaksanakan pemeriksaan keuangan.

Berdasarkan Keputusan Kepala BPKP No. KEP-595/K/1996 tentang Juknis Pelaksanaan Jafung Auditor dan Angka Kreditnya Dalam Pelaksanaan Inpassing/Penyesuaian Bagi APFP Di Luar BPKP tanggal 1 Oktober 1996 pada Lampiran Huruf D mengenai Ruang Lingkup menyatakan: Juknis ini diberlakukan untuk APFP di luar BPKP, yang meliputi: Irjen Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Wilayah Provinsi/Kabupaten/Kotamadya serta Unit Pengawasan Pemerintah Lainnya. Batas waktu inpassing TMT 1 Oktober 1996 dan harus selesai ditetapkan selambat-lambatnya 31 Maret 1997.

Selanjutnya sesuai Surat Keputusan Menpan No. 19/1996 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya pada Pasal 1 angka 4 menyebutkan: Instansi pembina JFA di lingkungan BPKP dan Instansi Pemerintah lainnya kecuali di lingkungan BEPEKA adalah BPKP, ini berarti PNS di Inspektorat Kabupaten Bantul mendapat fasilitas pengangkatan jabatan masuk ke dalam rumpun jabatan fungsional Auditor melalui penyesuaian atau Inpassing dengan pembinaan dari BPKP, sehingga sampai saat ini sudah ada 18 orang.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 Pasal 24 menyebutkan bahwa pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilakukan oleh pejabat pengawas pemerintahan, selanjutnya pada bagian penjelasan Pasal 9 PP 79 Tahun 2005 menyebutkan bahwa Pengawas pemerintahan adalah Jabatan Fungsional binaan Depdagri (selain Polisi Pamong Praja dan Pengasuh Praja IPDN).

Kementrian Dalam Negeri berdasarkan PP di atas, sejak tahun 2007 mulai mengembangkan rumpun jabatan fungsional bidang pengawasan fungsional intern tersendiri yakni Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah Daerah (P2UPD), hal ini telah ditegaskan oleh Menteri Dalam Negeri dengan menetapkan Permendagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan Atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Pasal 3 ayat 1 menyebutkan: Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 (Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi: administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan) dilaksanakan oleh Pejabat Pengawas Pemerintah.

Selanjutnya telah diterbitkan Peraturan Meneg. PAN No. 15 Tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Di Daerah Dan Angka Kreditnya dalam pasal 1 angka 2 menyatakan: Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah selanjutnya disebut Pengawas Pemerintahan.

Jabatan fungsional Pengawas Pemerintahan dimasukkan dalam rumpun "Politik dan Hubungan Luar Negeri" sesuai Keppres No. 87 Tahun 2009 tentang Rumpun Jabatan Fungsional PNS, dengan pertimbangan rumpun tersebut mengakomodir kegiatan evaluasi, penganalisaan kebijakan pemerintahan, dan disiplin ilmu yang digunakan adalah Ilmu Pemerintahan sesuai dengan PP No. 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional PNS.

Sesuai dengan Peraturan Bersama Mendagri dan Ka. BKN No. 22 Tahun 2010 dan No. 3 Tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Di Daerah diatur bahwa pengangkatan pegawai (PNS) ke dalam Jabatan Fungsional

P2UPD dengan jangka waktu Inpassing adalah mulai tanggal 1 Oktober 2010 sampai dengan 30 september 2011.

Sesuai dengan Juklak di atas, Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah adalah jabatan fungsional yang diduduki oleh PNS yang mempunyai ruang lingkup, tugas, tanggung jawab, dan wewenang untuk melaksanakan kegiatan pengawasan atas penyelenggaraan teknis urusan pemerintahan di daerah, di luar pengawasan keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, meliputi:

- a) Pengawasan atas pembinaan dan pelaksanaan urusan pemerintahan.
- b) Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- c) Pengawasan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
- d) Pengawasan untuk tujuan tertentu lainnya.
- e) Evaluasi penyelenggaraan pemerintahan.

Ini berarti dalam satu lembaga pengawasan fungsional intern khususnya Inspektorat Kabupaten Bantul terdapat 2 (dua) rumpun jabatan fungsional pengawasan internal pemerintah yakni: Auditor dan P2UPD, sehingga kedepan memerlukan mekanisme pengaturan yang jelas dalam penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya sehingga pelaksanaan pengawasan lebih efisien dan efektif.

2) Eselon di bawah Sekda

Mendasarkan pada teori Henry Mintzberg, Sekretaris Daerah merupakan unsur *middle line* yang bertugas dan berwenang memberikan fasilitas kepada unsur-unsur lain-lainnya yang letak dan kedudukannya berada di tengah-tengah badan satuan organisasi, unsur ini umumnya yang melaksanakan tugas *auxiliary*. Hal ini mengandung pengertian bahwa Sekretaris Daerah sebagai unsur pembantu pimpinan daerah menjadi pimpinan dan pelayanan administrasi juga berperan untuk mengkoordinasikan unit-unit prangkat daerah lainnya. Sedangkan Inspektorat Kabupaten Bantul adalah merupakan salah satu organisasi

sebagai unit pelaksana teknis fungsional intern di bidang pengawasan daerah termasuk ke dalam golongan *techno structure*.

Sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Organisasi Lembaga Teknis Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul ditegaskan bahwa Inspektorat Kabupaten Bantul merupakan unsur penunjang tugas Pemerintah Daerah dalam bidang pengawasan daerah yang dalam struktur organisasinya dipimpin oleh seorang kepala yang disebut inspektur (eselon IIb) yang bertanggungjawab secara langsung kepada Bupati dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Kabupaten (eselon IIa).

Menurut Penulis, bahwa kedudukan kepala Inspektorat Kabupaten Bantul seperti diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 17 Tahun 2007 merupakan suatu lembaga khusus yang memiliki tugas khusus tertentu di bidang pengawasan urusan pemerintahan yang harus bertanggungjawab secara langsung kepada Bupati.

Ini berarti menunjukkan bahwa sesuai dengan peran dan fungsinya kepala Inspektorat Kabupaten Bantul memiliki tingkat kedudukan yang setara dengan Sekretaris Daerah, sehingga apabila secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Kabupaten dengan eselon setingkat dibawah Sekda dalam praktek menimbulkan kelemahan yakni: kewenangan pengawasan oleh Inspektorat secara langsung maupun tidak langsung akan tereduksi/tidak independen dan kewenangannya menjadi tidak optimal karena menjadi suatu hal yang tidak lazim bagaimana mungkin seorang bawahan akan mengawasi atasannya.

3) Inspektur tidak masuk panitia anggaran

Berdasarkan *back practise* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Bantul sejak 1996 sebelum otonomi daerah menurut UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan, Inspektur (Kepala Badan Pengawasan Daerah) termasuk sebagai salah satu anggota

dalam tim/panitia anggaran Kabupaten, namun berdasarkan temuan BPK RI tahun 2005 memberikan rekomendasi agar Inspektur tidak lagi menjabat dalam susunan kepanitiaan anggaran, dengan alasan unsur pengawasan sebaiknya mandiri tidak bergabung (campur) dalam unsur perencanaan/pelaksanaan anggaran.

Menurut penulis, hal ini justru tidak tepat karena ada beberapa hal positif yang dapat diambil apabila Inspektur masuk dalam kepanitiaan anggaran kabupaten yakni:

Pertama, Inspektorat Kabupaten Bantul adalah lembaga pengawasan fungsional internal bukan lembaga pengawasan eksternal, ini berarti dalam keberadaannya memang tidak dapat mandiri (independen) atau terpisah secara mutlak seperti halnya lembaga BPK baik dalam aspek perencanaan anggaran maupun dalam implementasi pelaksanaan pengawasan karena adanya fungsi pembinaan dari dan harus bertanggungjawab secara langsung kepada Kepala Daerah dalam hal ini Bupati setempat.

Kedua, keberadaan Inspektur dalam kepanitiaan anggaran justru dapat meningkatkan pelaksanaan fungsi kontrol yang dapat diterapkan secara dini dalam aspek perencanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Ketiga, pelibatan Inspektur dalam kepanitiaan anggaran kabupaten akan menambah nilai "*bergaining position*" terkait perumusan anggaran khususnya penyampaian Daftar Pelaksanaan Anggaran (DPA) serta distribusi alokasi anggaran pendapatan dan belanja daerah kepada Inspektorat Kabupaten itu sendiri.

d. Output LHP belum sepenuhnya berbasis kualitas

Berdasarkan hasil wawancara dengan para Irban dan Auditor Inspektorat Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa dalam realitanya output pengawasan Inspektorat Kabupaten Bantul masih tergantung pada pencapaian kuantitas jumlah obrik, sehingga kualitas Laporan Hasil Pengawasan (LHP) belum sepenuhnya terpenuhi.

e. Monitoring dan Evaluasi Urusan belum dilaksanakan

Berdasarkan hasil wawancara dengan Inspektur, para Irban dan Auditor Inspektorat Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa Inspektorat Kabupaten Bantul sampai saat ini belum melaksanakan kegiatan monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa seperti diamanatkan oleh PP 79 Tahun 2005 karena belum adanya personil P2UPD sebagaimana diperintahkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 79 tahun 2005, hal ini tentu akan menimbulkan akibat yakni mengurangi keefektifan pelaksanaan pengawasan fungsional intern di daerah.

f. Kode Etik dan Tim Kehormatan Auditor dan P2 UPD belum dibentuk

Berdasarkan hasil wawancara dengan Inspektur, para Irban dan Auditor Inspektorat Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa Inspektorat Kabupaten Bantul sampai saat ini belum memiliki Kode Etik maupun Tim Kehormatan Kode Etik baik untuk auditor maupun pejabat pengawas urusan pemerintahan (P2UPD) sebagaimana diperintahkan oleh Permendagri No. 23 Tahun 2007 Pasal 22 yang menyatakan bahwa Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melaksanakan pengawasan wajib mematuhi norma pengawasan dan kode etik dan harus dibentuk Tim Kehormatan Kode Etik.

2. Kendala bersifat Ekstern

a. Kesadaran mengenai Pengawasan

Kiranya tak perlu diragukan lagi bahwa persepsi tentang pengawasan dalam masyarakat kita belum seperti yang diharapkan. Dalam kenyataannya masih cukup banyak pejabat pimpinan yang pada dasarnya belum memahami pentingnya fungsi pengawasan. Bahkan di sana-sini masih dapat diamati adanya pejabat pimpinan yang pada dasarnya tidak menyukai pengawasan. Mungkin hanya karena kurang memahami pentingnya fungsi pengawasan, mungkin pula karena sebab-sebab lain (yang sangat boleh jadi tidak terpuji).

Kesadaran dan pengertian tentang pengawasan memang masih perlu ditanamkan dan disebarluaskan terus kepada semua pihak. Bukan hanya kepada para petugas pengawasan fungsional tetapi juga kepada pihak-pihak yang diawasi dan bahkan juga kepada masyarakat umum.¹⁴⁹

Inspektorat Kabupaten Bantul merupakan salah satu unit kerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul sebagai unsur pembantu Bupati kepala daerah di bidang pengawasan daerah, tanggung jawab pokok di bidang pengawasan tetap terletak pada yang dibantu, yakni Bupati itu sendiri. Hal ini memberikan konsekuensi sebagai alat bantu di bidang pengawasan akan berjalan optimal apabila ada pemberdayaan dan dukungan penuh dari top manajer, sehingga Inspektorat tidak lagi hanya lembaga yang sekedar alat bantu yang menjalankan fungsi di bidang pengawasan.

b. Keterpaduan sistem pengawasan

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen. Ia adalah salah satu sub sistem dari sistem manajemen keseluruhan. Jadi, seluruh penyelenggaraan pengawasan oleh seluruh aparat pengawasan fungsional dan pengawasan atasan langsung oleh semua pejabat pimpinan dari tingkat yang paling bawah sampai dengan yang tertinggi itu, tak lain hanyalah salah satu sub sistem dari keseluruhan sistem manajemen pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Semua aparat-aparat pengawasan fungsional yang ada, seperti Inspektorat Kabupaten/Kota, Inspektorat Propinsi, Inspektorat Jenderal kementerian, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan lain-lain termasuk pula Badan pemeriksa Keuangan (BPK), semuanya itu adalah sub sistem-sub sistem dari keseluruhan sistem organisasi pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Sebagai sub sistem-sub sistem dari keseluruhan sistem yang sama, yakni sistem manajemen pemerintahan Negara, maka seluruh aparat pengawasan fungsional yang ada itu harus terikat dalam satu jalinan hubungan kerja yang teratur dan serasi. Mereka harus merupakan satu sistem yang tunggal. Tentu saja dengan

¹⁴⁹ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan*, *Op.Cit.*, hlm. 118.

tidak mengabaikan keterikatan aparat-aparat pengawasan fungsional itu terhadap organisasi induknya masing-masing, yang pada gilirannya juga merupakan sub sistem-sub sistem organisasi atau pun manajemen pemerintahan Negara. Ibarat bagian-bagian dari suatu mesin, meskipun ada yang mempunyai hubungan langsung dan ada yang tidak langsung, tetapi semuanya itu mempunyai jalinan keterikatan yang teratur dan serasi dalam mendukung satu gerak yang tunggal.

Seluruh aparat pengawasan fungsional yang bermacam-macam dan masing-masing terikat pada organisasi induknya yang bertingkat-tingkat dan bermacam-macam itu harus terjalin dalam satu sistem yang tunggal dan padu yaitu sistem pengawasan sebagai sub sistem dari sistem manajemen pemerintahan Negara.

Ini adalah *das Sollen*. Kenyataan atau *das Sein* yang kita hadapi belum sepenuhnya seperti yang diharapkan. Masih banyak celah-celah yang harus ditutup dan kesenjangan yang harus diatasi untuk dapat mewujudkan satu sistem pengawasan yang tunggal, bulat dan kompak.

Salah satu kesenjangan yang masih nampak adalah hubungan antara aparat-aparat pengawasan intern Pemerintah (APIP) seperti BPKP, ITJEN dan lain-lain di satu pihak dengan BPK sebagai aparat pengawasan ekstern Pemerintah (APEP) di pihak lain. Dalam beberapa hal antara APEP dan APIP ini masih terasa adanya jurang pemisah yang cukup dalam. Dalam rapat-rapat koordinasi pengawasan, dalam penentuan program-program pemeriksaan tahunan (PKPT) dan lain-lain sepertinya ada garis demarkasi karena APEP berada di luar Pemerintah dan APIP ada di dalamnya. Sampai-sampai norma pemeriksaan yang dipergunakan pun perlu dibuat sendiri-sendiri, meskipun pokok-pokok isinya tidak berbeda. BPK menggunakan Norma-norma Pemeriksaan Tanggungjawab Keuangan Negara, sedang untuk APIP berlaku Norma Pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah, yang pokok-pokok isinya sebenarnya tidak berbeda karena memang berasal dari sumber yang sama. Sepertinya dilupakan bahwa baik APEP maupun APIP itu keduanya bernaung dalam satu bangunan yang lebih besar dari Pemerintah, yaitu Negara! Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah total system ke dalam mana seluruh aparat

pengawasan fungsional (dan juga seluruh aparat dan lembaga lainnya) terjalin menjadi satu kesatuan organisasi.¹⁵⁰

Dalam pengawasan perlu dikembangkan visi kesisteman dan berfikir secara holistik sehingga tidak terperosok ke dalam jebakan “intansiisme” yang sempit dan terkotak-kotak. Untuk itu perlu diterapkan Prinsip EMI (Ekstern menunjang intern), maknanya adalah bahwa dalam keadaan di mana terjadi pengawasan yang berlapis-lapis terhadap suatu obyek seperti yang kita alami ini, maka lapisan pengawasan yang lebih dalam hendaknya diberi peranan yang lebih besar ketimbang lapisan pengawasan di luarnya. Ini berarti, bukan hanya pengawasan melekat (WASKAT) harus lebih berperan ketimbang pengawasan fungsional (WASNAL) tetapi juga aparat WASNAL yang lebih intern harus diberi peranan lebih besar ketimbang yang diluarnya.¹⁵¹

c. Koordinasi pengawasan

Salah satu titik lemah pengawasan yang masih sangat terasa dewasa ini adalah bidang koordinasi. Adanya tabrakan dan tumpang tindih pengawasan pada obyek dan waktu yang sama, masih saja terjadi diantara aparat WASNAL yang satu dengan aparat WASNAL yang lainnya.

Juga adanya ketidakmerataan intensitas pengawasan antara obyek yang satu dengan obyek lainnya menandakan masih lemahnya koordinasi di antara aparat-aparat pengawasan. Ada obyek-obyek tertentu yang terlalu banyak didatangi oleh berbagai aparat WASNAL sehingga dirasakan seperti terjadi *over controlled*, sementara itu ada obyek-obyek lain yang kurang terawasi atau *under controlled*.¹⁵²

Karena belum padunya sistem pengawasan maka belum dapat dibuat pembagian kerja yang jelas dan sistematis di antara aparat WASNAL yang ada. Akibatnya, hampir semua obyek dapat diawasi oleh hampir semua aparat WASNAL. Jadi, jika digambarkan dengan bahasa yang sedikit kasar,

¹⁵⁰ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan*, *Ibid.*, hlm. 121-123.

¹⁵¹ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan*, *Ibid.*, hlm. 124-125.

¹⁵² Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan*, *Loc.Cit.*, hlm. 125.

“semua mengawasi semua” atau “semua mengerjakan semua”. Tentu saja keadaan semacam ini tidak boleh terjadi kalau seluruh aparat pengawasan itu telah terjalin dalam satu sistem pengawasan yang bulat dan padu. Di dalam suatu sistem organisasi yang baik, setiap bagiannya mempunyai tugas dan fungsinya sendiri. Jika kelak seluruh aparat WASNAL itu telah terjalin dalam satu sistem pengawasan yang bulat dan terpadu maka setiap aparat WASNAL mempunyai tugas dan fungsinya sendiri-sendiri. Dengan demikian, tumpang tindih dan tabrakan-tabrakan di antara aparat-aparat pengawasan di lapangan tidak mungkin terjadi lagi.¹⁵³

Hal lain lagi yang perlu diperhatikan dalam upaya meningkatkan koordinasi pengawasan adalah mengenai “kesatuan bahasa” dalam menghadapi standar pengawasan, khususnya penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Meskipun tidak terlalu sering, tetapi dewasa ini di sana sini masih terdengar keluhan dari berbagai pihak adanya kesimpulan dan rekomendasi yang saling berbeda (bahkan ada kalanya bertentangan) di antara aparat WASNAL terhadap masalah yang sama. Hal semacam itu sudah barang tentu dapat membingungkan pihak yang diperiksa dan secara tidak langsung juga akan menurunkan wibawa aparat WASNAL pada umumnya. Di samping itu, kejadian semacam itu juga, sekali lagi, menunjukkan bahwa aparat aparat WASNAL yang ada di negara kita ini belum terikat dalam satu sistem pengawasan yang tunggal, seolah-olah masing-masing bekerja sendiri-sendiri dengan patokan yang sendiri-sendiri pula.¹⁵⁴

Berdasarkan wawancara dengan Obrik/Auditan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul (Bappeda, DPAKD, Dinas Pariwisata, DPU, Dinas Pendidikan dan Dinas Sumberdaya Air) menunjukkan bahwa dalam pengawasan fungsional masih terjadi *over lapping* dalam praktek pengawasan di mana dalam satu tahun anggaran mereka bisa diperiksa sebanyak lebih dari 2 (dua) lembaga pengawasan fungsional pemerintah, sebagai berikut:

¹⁵³ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan*, *Ibid.*, hlm. 126.

¹⁵⁴ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan*, *Ibid.*, hlm. 128.

- 1) Inspektorat Kabupaten Bantul melakukan jenis pemeriksaan reguler (berkala) dan sewaktu-waktu (pemeriksaan khusus, pemeriksaan kasus), reviu SKPD dan evaluasi LAKIP pada bulan Januari-Desember.
- 2) Inspektorat Provinsi DIY melakukan jenis pemeriksaan reguler (berkala) pada bulan Juli-Oktober.
- 3) BPK Perwakilan Provinsi DIY melakukan jenis pemeriksaan audit keuangan terhadap LKPI Bupati yang menyangkut aspek kepatuhan, SPI dan opini laporan keuangan, dan awalnya dilakukan audit interim (pemeriksaan pendahuluan pada awal tahun di bulan biasanya Januari-Februari) dan pernah melakukan audit tujuan tertentu (belanja daerah) tahun 2008.
- 4) BPKP Perwakilan Provinsi DIY melakukan audit keuangan terhadap dana-dana APBN yang ada di Kabupaten baik yang berasal dari dana dekonsentrasi maupun tugas pembantuan tidak terpantau jadwalnya.
- 5) Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri dan Inspektorat Jenderal Departemen lainnya melakukan audit keuangan terhadap dana-dana APBN yang ada di Kabupaten baik yang berasal dari dana dekonsentrasi maupun tugas pembantuan tidak terpantau jadwalnya.

d. Tindak lanjut pengawasan

Pimpinan satuan kerja penyelenggara pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa wajib melaksanakan tindak lanjut pengawasan. Menteri Dalam Negeri, Menteri Negara, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Gubernur, Bupati/Walikota melakukan pemantauan atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan tersebut. Wakil Gubernur, Wakil Bupati/Wakil Walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan.¹⁵⁵

Pelaksanaan pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, pada tingkat Provinsi dikoordinasikan oleh Wakil

¹⁵⁵ Basuki, SH., *Pengelolaan Keuangan.....*, *Op.Cit.*, hlm. 235.

Gubernur, sedangkan pada tingkat Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Wakil Bupati/Wakil Walikota. Pelaksanaan pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan dapat dilaksanakan sekurang-kurangnya dua kali dalam setahun.¹⁵⁶

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen. Diadakannya pengawasan adalah karena adanya kebutuhan manajer akan informasi tentang penyelenggaraan seluruh bagian dari sistem manajemen yang ia pimpin. Informasi itu adalah perlu sekali baginya dalam rangka pengambilan tindakan preventif maupun represif terhadap kesalahan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan manajemen serta untuk penentuan kebijakan-kebijakan lain dalam pengembangan organisasi.

Oleh karena produk langsung dari pengawasan hanyalah berupa data atau informasi, maka hasil akhir atau manfaat dari pengawasan itu hanya akan dapat terlihat atau dirasakan apabila data dan informasi itu telah dimanfaatkan oleh manajer sehingga melahirkan tindakan-tindakan yang nyata. Tindakan-tindakan tersebut umumnya dikenal sebagai tindakan korektif atau *corrective action*. Ada juga yang menamakannya sebagai tindakan turun tangan. Istilah "tindakan korektif" sebenarnya hanya tepat apabila dilakukan terhadap temuan yang berupa kesalahan atau penyimpangan yang memang harus dibetulkan atau dikoreksi. Akan tetapi, meskipun sebagian besar temuan dalam pengawasan memang berupa kesalahan atau penyimpangan, namun ada juga temuan-temuan yang berupa penyimpangan atau kesalahan. Pada dasarnya ada dua macam temuan hasil pengawasan, yakni temuan negatif dan temuan positif. Suatu temuan disebut negatif apabila berupa penyimpangan terhadap standar yang berlaku dan disebut positif apabila sesuai dengan standar atau lebih baik dari pada itu. Mengingat hal itu, tindakan yang lahir akibat hasil-hasil pengawasan kiranya lebih tepat disebut secara umum sebagai tindak lanjut pengawasan (TLP). Temuan negatif perlu diikuti dengan tindak lanjut pengawasan negatif (TLPN) dan temuan positif dengan TLP Positif (TLPP). Hanya TLPN-lah yang

¹⁵⁶ Basuki, SH., *Pengelolaan Keuangan*, *Loc.Cit.*, hlm. 235.

bersifat sebagai tindakan korektif sedang TLPP sama sekali tidak mengandung unsur korektif.

Pada garis besarnya, temuan hasil pengawasan itu dapat menyangkut sistem dan dapat pula menyangkut orang. Bila menyangkut sistem maka TLP itu pastilah akan berupa tindakan korektif atau TLPN. Temuan-temuan positif yang menyangkut sistem tidak memerlukan TLP. Terhadap yang sudah berjalan sebagaimana mestinya, tidak diperlukan perubahan apapun. Lain halnya apabila temuan itu menyangkut orang. Dalam hal ini baik temuan positif maupun temuan negatif, keduanya perlu diikuti dengan TLP. Temuan negatif perlu diikuti dengan TLPN sedang temuan positif perlu diikuti dengan TLPP. Perwujudan dari TLPN adalah berupa sanksi hukuman atau tindakan-tindakan yang berupa punishments sedang perwujudan TLPP berupa rewards atau pemberian penghargaan dan insentif lainnya, baik yang bersifat material maupun yang bersifat non material.

Dalam upaya menegakkan fungsi pengawasan, TLP memegang peranan yang sangat penting. Pengawasan yang tidak diikuti oleh TLP bukan hanya pemborosan yang sia-sia tetapi lebih dari itu, ia justru akan merusak citra pengawasan itu sendiri.

Ibarat pisau bermata dua yang dua-duanya melukai bagian bagian dari tubuh kita, dampak negatif pengawasan yang tidak diikuti TLP juga menimbulkan kerusakan pada dua sisi. Di satu pihak ia dapat menurunkan wibawa pengawas dan pengawasan pada umumnya dan di pihak lain justru mendorong dan menyuburkan tindakan penyimpangan dan penyelewengan. Jadi, TLP adalah mutlak sekali bagi keberhasilan upaya pengawasan. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa masalah TLP ini juga merupakan salah satu titik lemah dalam pengawasan yang masih cukup memprihatinkan. Banyak hasil-hasil pengawasan yang tidak diikuti dengan TLP atau TLP yang dilakukan tidak cukup memadai, terkait TLPN yang berupa sanksi hukuman terhadap orang-orang yang melakukan tindak penyimpangan ada beberapa kendala yakni:

- 1) Faktor administratif, yakni adanya prosedur administratif dan liku-liku birokrasi.

- 2) Faktor manajerial, yakni pejabat pimpinan atau manajer dihindari keraguan dan keengganan untuk menjatuhkan sanksi hukuman kepada bawahannya. Ada yang beranggapan bahwa menghukum itu merupakan tindakan tidak bijaksana atau tidak manusiawi sesuai sila kedua Pancasila.
- 3) Faktor politis, yakni penjatuhan hukuman terhadap pejabat penting dapat menimbulkan dampak negatif yang merugikan Pemerintah.
- 4) Faktor budaya, yakni menghukum dianggap sebagai perbuatan kurang tepa selira, tidak persuasif, kejam dan sebagainya.
- 5) Faktor kolusi, yakni adanya persengkongkolan jahat yang menyangkut TLPN kepada orang yang bersalah bisa oleh pengawas, yang diawasi, atasan pengawas, maupun atasan yang diawasi.
- 6) Faktor kualitas pengawas, yakni pengawasan akan efektif bila dilaksanakan oleh pengawas yang berkualitas, sehingga diharapkan menghindari pengawasan tidak lebih hanya akan merupakan upacara ritual administrasi yang memboroskan keuangan negara saja.¹⁵⁷

Pasal 17 ayat (1) Permendagri No. 23 Tahun 2007 menyatakan bahwa hasil pemeriksaan pejabat pengawas pemerintah ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sesuai dengan rekomendasi dan berdasarkan Pasal 17 ayat (2) wakil gubernur dan wakil bupati/wakil walikota bertanggung jawab mengkoordinasikan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan, selanjutnya Pasal 18 menyatakan bahwa SKPD yang tidak menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lampiran 1 Bab III Huruf F Peraturan Menpan No. 09 Tahun 2009 menegaskan bahwa:

- 1) Pejabat yang tidak melakukan kewajiban untuk melaksanakan TLHP Fungsional dalam batas waktu sebagaimana ditetapkan (60 hari kalender setelah LHP diterima), dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian.

¹⁵⁷Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan* , *Op.Cit.*, hlm. 134-145.

- 2) Setiap orang atau pejabat yang tidak memenuhi kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan dalam LHP BPK, dipidana sesuai dengan ketentuan Pasal 26 UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- 3) Pimpinan unit kerja pada Instansi Pemerintah yang tidak melaksanakan kewajiban menindaklanjuti saran/rekomendasi dalam LHP dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan dapat dijadikan salah satu dasar penilaian kondite pegawai (DP3) serta bahan pertimbangan dalam promosi jabatan.

Peraturan Menpan No. 09 Tahun 2009 memberikan ketentuan bahwa temuan hasil pengawasan yang tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan wajib ditindaklanjuti oleh Obrik, yang terdiri dari:

- 1) Atasan langsung dan/atau pejabat berwenang dan bertanggung jawab, apabila saran/rekomendasi yang diberikan merupakan tindakan administratif kepegawaian;
- 2) Pejabat yang disebutkan secara khusus dalam rekomendasi pengawasan terkait saran/rekomendasi untuk tindakan perbaikan administrasi pengelolaan anggaran dan kinerja;
- 3) Pejabat lain yang berkompeten, apabila saran/rekomendasi merupakan tindakan yang substansinya harus dilaksanakan atau dipenuhi oleh pejabat/instansi lain yang berwenang atau pihak/instansi di luar instansi pemerintah.

Selanjutnya dalam pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan/pengawasan wajib berpedoman pada Peraturan Menpan No. 09 Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan, Pemantauan, Evaluasi, dan Pelaporan Tindak Lanjut Hasil Pengawasan Fungsional yang dalam lampirannya disampaikan maksud dibuatnya pedoman adalah sebagai acuan bagi instansi pemerinatah dalam melaksanakan, memantau, mengevaluasi, dan melaporkan TLHP Fungsional, dengan ruang lingkup meliputi TLH pemeriksaan BPK dan TLH audit kinerja instansi pemerintah pusat dan daerah, sedangkan tujuannya adalah:

- 1) Mengkoordinasikan TLHP secara efektif dan efisien, sehingga tersedia bahan/data bagi pemerintah guna menentukan kebijakan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah;
- 2) Memudahkan pemerintah dalam melakukan pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan TLHP Fungsional serta menentukan kebijakan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah melalui pemanfaatan hasil pengawasan fungsional;
- 3) Mendapatkan informasi yang relevan dan akurat dalam penyusunan pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan TLHP Fungsional.

Lampiran 1 Bab III Huruf E Peraturan Menpan No. 09 Tahun 2009 menegaskan bahwa batas waktu TLHP Fungsional oleh Pimpinan Unit Kerja pada auditi selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari kalender setelah LHP diterima.

Inspektorat Kabupaten/Kota selaku penanggungjawab pelaksana kegiatan pemantauan TLHP melaporkan hasil pemantauan tindak lanjut kepada Bupati/Walikota dengan tembusan Gubernur, sedangkan pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan kabupaten/kota dikoordinir oleh Wakil Bupati/Wakil Walikota, pemutakhiran TLHP provinsi dikoordinir oleh Wakil Gubernur, pemutakhiran TLHP nasional dikoordinir oleh Menteri Dalam Negeri.

Hasil rapat pemutakhiran TLHP kabupaten/kota dilaporkan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur dengan tembusan Menteri Dalam Negeri, selanjutnya pada setiap tahun diadakan kegiatan rapat pemutakhiran TLHP nasional ditetapkan secara regional.

Sesuai Permendagri No. 23 Tahun 2007 pada Pasal 20 ditentukan bahwa pemutakhiran hasil pengawasan dilakukan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun, sedangkan Pasal 21 disebutkan bahwa mekanisme dan sistematika laporan pemantauan/pemutakhiran hasil pengawasan dapat berbentuk surat atau bab.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Inspektur, Inspektur Pembantu serta para Auditor Inspektorat Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa

di Inspektorat Kabupaten Bantul dalam praktek di lapangan ada kelemahan yakni sistematika dalam pembuatan laporan pemantauan dan pemutakhiran data TLHP yang dilaksanakan menggunakan format tersendiri dan belum mengacu pada Pasal 21 Permendagri No. 23 Tahun 2007.

Rekomendasi pemeriksaan menyatakan apa yang harus dilakukan oleh pihak yang diperiksa terkait dengan temuan dapat dibedakan menjadi 8 jenis berupa:

- 1) Rekomendasi bersifat finansial.
- 2) Rekomendasi bersifat dapat dinilai dengan uang.
- 3) Rekomendasi bersifat hukuman.
- 4) Rekomendasi bersifat keputusan arbitrase.
- 5) Rekomendasi bersifat penegakan aturan.
- 6) Rekomendasi bersifat peningkatan kehematan.
- 7) Rekomendasi bersifat peningkatan efisiensi/produktivitas.
- 8) Rekomendasi bersifat peningkatan efektivitas.

Salah satu substansi penting yang perlu diperhatikan dalam tindak lanjut adalah mengenai klasifikasi status tindak lanjut temuan hasil pemeriksaan, yang meliputi:

- 1) Temuan hasil pemeriksaan sudah selesai ditindaklanjuti,
Hal ini menunjukkan bahwa rekomendasi hasil pemeriksaan telah dilaksanakan tindak lanjutnya secara tuntas dengan disertai bukti-bukti yang dapat dipertanggungjawabkan.
- 2) Temuan hasil pemeriksaan masih dalam proses tindak lanjut.
Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan sedang dalam pelaksanaan dan bukti-bukti pendukung belum cukup atau kurang dapat diterima pertanggungjawabannya.
- 3) Temuan hasil pemeriksaan belum ada tindak lanjut.
Hal ini menunjukkan bahwa terhadap rekomendasi atas temuan hasil pemeriksaan sama sekali belum dilaksanakan tindak lanjut oleh obyek pemeriksaan.

Pemutakhiran data terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan merupakan mekanisme bersama yang harus disepakati oleh Inspektorat dan BPK Perwakilan setempat.

Daftar rekapitulasi tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK Perwakilan Provinsi DIY Tahun 2006-2009 atas belanja daerah seperti tabel 9 sebagai berikut:

Tabel: 9

No	Uraian	Jumlah	Nilai Temuan
1	Temuan	117	227,331,072,755.00
2	Rekomendasi	186	16,643,233,626.00
3	TL sesuai rekomendasi	149	13,808,831,034.00
4	TL tdk sesuai rekomendasi/ dalam proses	23	175,204,352.00
5	Belum ditindaklanjuti	17	2,659,197,940.00

Sumber: Buku daftar rekapitulasi tindak lanjut yang diterbitkan BPK Perwakilan Provinsi DIY, 2010.

Keterangan:

Sesuai dengan tabel 9 di atas menunjukkan bahwa tindak lanjut temuan hasil pemeriksaan BPK Perwakilan Provinsi DIY Tahun 2006-2009 terkait pengelolaan belanja daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul angkanya masih cukup tinggi yang hingga saat ini belum diselesaikan tindak lanjutnya yakni mencapai sebesar Rp.2.659.197.940,00.

Para Auditan, Auditor dan Drs. H. Subandrio, MPd. Kepala Inspektorat Kabupaten Bantul sebagaimana yang disampaikan oleh Drs. Haryono, MM. Kepala Inspektorat Provinsi DIY menyatakan bahwa pada umumnya kelemahan dalam penyelesaian TL temuan hasil pemeriksaan ada 5 (lima) yakni:¹⁵⁸

- 1) Adanya rekomendasi yang rumusannya kurang jelas sehingga akan menimbulkan kesulitan untuk menindaklanjuti contohnya: Kepala BLPT agar mempertanggungjawabkan pendapatan yang tidak dilaporkan.

¹⁵⁸ Haryono, *Mendorong Percepatan Panganan TLHP BPK-RI*, Makalah dalam Diskusi Terbatas bertempat di BPKP Perwakilan Propinsi DIY, 11 Maret 2010, Slide 14.

- 2) Rekomendasi yang terkait dengan pihak ketiga khususnya yang bersifat finansial sehingga kesulitan dalam penyelesaian tindaklanjutnya.
- 3) Temuan yang sudah ditindaklanjuti namun tidak segera mendapatkan kejelasan status penyelesaian dari BPK RI.
- 4) Temuan yang belum ditindaklanjuti oleh SKPD atau Pemda, namun telah masuk dalam proses penyidikan atau pengadilan.
- 5) Penyelesaian kerugian negara yang menyangkut anggota DPRD (periode 1999-2004) dimana Ybs. sudah tidak menjabat atau telah meninggal dunia.

Selain itu menurut para Auditan dan Auditor Inspektorat Kabupaten Bantul menyatakan bahwa dalam tindak lanjut pengawasan ada kelemahan lain yakni:

- 1) Belum ada penerapan kebijakan pemberian reward dan punishment terkait adanya temuan hasil pemeriksaan dan respon tindak lanjut pemeriksaan menjadi bahan penilaian bagi pimpinan/personil SKPD serta sebagai bahan dalam penentuan alokasi anggaran SKPD.
- 2) Belum ada regulasi yang memberikan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai batas waktu penyelesaian tindak lanjut dan penghapusan terhadap adanya temuan hasil pengawasan.
- 3) Pelaksanaan kegiatan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan fungsional intern serta pemutakhiran data, penyusunan laporan yang dibuat belum memenuhi sistematika laporan yang ditetapkan dalam Permendagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Sumardi, SH. mantan Kepala Perwakilan BPK Provinsi DIY memberikan perumusan bahwa rekomendasi hasil pemeriksaan tidak dapat ditindaklanjuti dengan alasan yang sah dengan kriteria:¹⁵⁹

- 1) *Force majeure*, yaitu suatu keadaan peperangan, kerusakan, bencana alam, pemogokan, kebakaran dan gangguan lainnya yang mengakibatkan tindak lanjut tidak dapat dilaksanakan;
- 2) Dalam proses peradilan sehingga tindak lanjut tidak dapat dilaksanakan;
- 3) Pelaksanaan TL menimbulkan ketidakhematan, ketidakefisienan dan ketidakefektifan.

¹⁵⁹ Sumardi, *Mendorong Percepatan Panganan TLHP BPK-RI*, Makalah dalam Diskusi Terbatas bertempat di BPKP Perwakilan Propinsi DIY, 11 Maret 2010, Slide 16.

e. Regulasi sasaran obyek pengawasan

Berdasarkan aspek regulasi khususnya Pasal 26 dan 29 PP 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, memerintahkan kepada Menteri Dalam Negeri untuk menyusun kebijakan pengawasan yakni dengan menerbitkan Permendagri terakhir Permendagri No. 51 Tahun 2010 diatur mengenai sasaran obyek pengawasan yang menjadi kewenangan APIP, apabila dicermati menurut hemat Penulis ada kelemahan yakni menimbulkan dampak adanya tumpang tindih atau duplikasi dalam pelaksanaan pengawasan fungsional intern.

E. Upaya dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern di Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Inspektur, Inspektur Pembantu (Irban) dan para Auditor Inspektorat Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa untuk mengatasi *kendala-kendala yang bersifat intern* dan *kendala-kendala yang bersifat ekstern* yang timbul dalam implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern di Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul, Inspektorat Kabupaten Bantul telah melaksanakan upaya-upaya atau langkah-langkah dan/atau cara-cara untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, berupa:

1. Meningkatkan SDM

Sesuai hasil wawancara dengan Inspektur, para Auditor, para Irban dan data Sub. Bagian Evaluasi, Data dan Laporan Inspektorat Kabupaten Bantul tahun 2009, untuk meningkatkan SDM (*human resources*) pengawasan Inspektorat Kabupaten Bantul telah ditempuh langkah-langkah yakni:

- a. Pendidikan latihan struktural yang diberikan bagi pegawai yang menjadi pejabat struktural berupa Diklatpim IV, III dan II.
- b. Pendidikan latihan fungsional yang diberikan kepada pejabat fungsional berupa pendidikan latihan yang bersifat penjenjangan yakni: Diklat penjenjangan anggota tim, diklat penjenjangan ketua tim, dan diklat penjenjangan pengendali

teknis maupun pendidikan latihan keteknisan lain yakni: diklat audit investigasi, diklat audit pengadaan barang jasa, audit BUMD, dsb.

- c. Pendidikan formal berupa: mengikuti program STAR-SDP (State Audit Reform Sector Development Project) dari Asian Development Bank (ADB) tahun 2008-2009 berupa pengiriman mengikuti pendidikan tugas belajar Strata Dua (S2) Sarjana Magister Akuntansi Pemerintahan di UGM Yogyakarta sebanyak 5 (lima) orang yakni: Suradi, SE., Dra. Dwi Ratna Suprihastuti, MKes., Sulami, SE., Sri Mulyanti, SS. dan Kusmardiono, S.Sos.

Bahkan selain mengikuti program tugas belajar seperti di atas ada juga pegawai Inspektorat Kabupaten Bantul yang mengikuti program pendidikan formal melalui mekanisme ijin belajar.

2. Meningkatkan sarana dan prasarana pengawasan

Menurut hasil wawancara dengan Inspektur, para Auditor dan para Irban Inspektorat Kabupaten Bantul, bahwa untuk menunjang keberhasilan pengawasan fungsional intern Inspektorat Kabupaten Bantul berupaya untuk meningkatkan sarana dan prasarana pengawasan melalui: penyusunan anggaran SKPD setiap tahun anggaran dalam bentuk DPA (Daftar Pelaksanaan Anggaran) juga dengan mengelola Dana Dekonsentrasi: STAR-SDP (State Audit Reform Sector Development Project) dari Asian Development Bank (ADB) tahun 2008-2009 sebesar Rp.1.082.101.500,00 atau sebesar Rp.541.050.750,00 pertahun.

Tujuan STAR-SDP adalah untuk meningkatkan efektivitas pengawasan dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui revitalisasi peran institusi pengawasan daerah dalam mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sasaran yang ingin dicapai melalui STAR-SDP adalah penguatan kelembagaan, peningkatan kapasitas SDM, penyempurnaan sistem/prosedur pengawasan dan peningkatan sarana prasarana.

Adapun hasil yang diperoleh melalui pelaksanaan kegiatan program STAR-SDP yaitu:

- a. Terselenggaranya pelatihan teknis/diklat sebanyak 12 kali serta pengiriman peserta diklat ke Pusdiklat BPKP.
- b. Sarana prasarana pengawasan berupa:
 - 1) Minibus 1 Unit (Suzuki APV) tahun 2008.
 - 2) Printer 1 Unit
 - 3) Personal Computer 1 Unit
 - 4) Laptop (notebook) 7 Unit
 - 5) Buku perpustakaan 150 buah

3. Meningkatkan komunikasi audit

Menurut hasil wawancara dengan Inspektur, para Auditor dan para Irban Inspektorat Kabupaten Bantul, bahwa untuk meningkatkan kesadaran mengenai fungsi pengawasan intern bagi auditan atau obyek pengawasan, maka dalam setiap kesempatan yang diberikan kepada Inspektorat Kabupaten Bantul telah dilakukan komunikasi audit melalui acara atau forum resmi seperti: sosialisasi, bimbingan teknis, talk show lewat media elektronik Radio Persatuan, pertemuan entry briefing dan exit briefing dan dalam forum tersebut disampaikan mengenai manfaat dan tujuan adanya pengawasan fungsional intern.

4. Meningkatkan koordinasi dan kerjasama bidang pengawasan

Koordinasi adalah salah satu fungsi manajemen berupa kegiatan-kegiatan menyatupadukan kegiatan dari berbagai unit yang dipimpin sehingga tercapai tujuan akhir dari organisasi secara keseluruhan.

Koordinasi dapat diartikan pula sebagai suatu usaha mengarahkan kegiatan seluruh unit-unit organisasi agar tertuju untuk memberikan sumbangan semaksimal mungkin bagi mencapai tujuan organisasi sebagai keseluruhan. Dengan adanya koordinasi akan terdapat keselarasan aktivitas di antara unit-unit organisasi dalam mencapai tujuan organisasi.

Dengan adanya koordinasi yang baik dapat menghindarkan adanya konflik; mengurangi duplikasi tugas; meniadakan pengangguran; melenyapkan pengutamaan

unit sendiri dan memperkuat kerjasama, sehingga dengan koordinasi diharapkan tercipta suasana kerjasama dan kesatuan tindakan dan kesatuan tujuan akhir.¹⁶⁰

Sesuai hasil wawancara dengan Inspektur, para Irban, dan para Auditor Inspektorat Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa untuk mengatasi kendala-kendala pengawasan fungsional intern telah dilakukan langkah-langkah koordinasi dan kerjasama di bidang pengawasan berupa:

- a. Koordinasi pengawasan secara rutin setiap tahun sekali dengan Inspektorat Provinsi, Inspektorat Jenderal Kepmendagri dalam penyusunan program kerja pengawasan tahunan (PKPT), rapat koordinasi pengawasan tingkat nasional (rakorwasnas) dan koordinasi mengenai pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan secara berjenjang hingga level pemerintah pusat.
- b. Kegiatan kerjasama dalam bentuk pemeriksaan bersama (joint audit) dengan BPKP ataupun Inspektorat Jenderal Kementrian dalam hal melakukan pengawasan dengan sasaran pemeriksaan khusus misalnya: audit dana BOS, audit dana sertikasi bagi profesi Guru dsb.
- c. Kegiatan kerjasama dalam bentuk audit investigasi dana DAK bidang pendidikan dan dana Debt Swap tahun 2009 atas limpahan BPK Perwakilan Provinsi DIY.
- d. Kegiatan diklat atau sosialisasi bidang pengawasan dengan menggunakan narasumber dari BPKP Perwakilan Provinsi DIY, BPK Perwakilan Provinsi DIY dsb.
- e. Melakukan pertemuan rutin secara bergiliran setiap tiga bulan sekali antara sesama lembaga pengawasan fungsional intern yakni: Inspektorat Provinsi/ Kabupaten/Kota se-provinsi DIY guna mempererat hubungan sosial dan melakukan pembahasan atau pengkajian terhadap permasalahan tertentu yang sedang aktual.

¹⁶⁰Manullang, *Organisasi dan Management*, BKLM Yogyakarta-Medan, Medan, 1981, hal. 38-39.

5. Melaksanakan pemantauan tindak lanjut pengawasan

Berdasarkan hasil wawancara dengan Inspektur, para Irban, dan para Auditor Inspektorat Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa dalam rangka penyelesaian tindak lanjut hasil pengawasan fungsional intern di Pemerintah Kabupaten Bantul telah dibentuk tim yang bersifat tetap yang dikukuhkan dengan SK Bupati Bantul dengan masa kerja untuk satu tahun anggaran, dengan ketugasan yakni: melaksanakan kegiatan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan fungsional intern serta pemutakhiran data secara rutin, dimana dalam pelaksanaan tindak lanjut dilaksanakan oleh Tim Pengarah dengan susunan personil sebagai berikut:

- a. Bupati selaku pembina;
- b. Wakil Bupati selaku wakil pembina;
- c. Sekda dan Asisten Pemerintahan Setda. sebagai pengarah;
- d. Inspektur sebagai Penanggung Jawab;
- e. Sekretaris Inspektorat sebagai ketua;
- f. Kepala DPAKD, Kabag. Tata Pemerintahan dan Kabag. Hukum sebagai anggota;

Adapun untuk pelaksanaan operasional lapangan dilengkapi dengan Tim Penyelenggara Tindak Lanjut dengan susunan personil yaitu:

- a. Kasubbag. Evaluasi Data dan Laporan sebagai ketua;
- b. Kasubbag. Umum, Kepegawaian dan Keuangan sebagai sekretaris;
- c. Para Inspektur Pembantu sebanyak 4 (empat) orang selaku anggota;
- d. Kasubbag. Perencanaan selaku anggota dan unsur Inspektorat Kabupaten Bantul sebanyak 8 (delapan) orang selaku anggota/staf administrasi.

F. Analisa

Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 218 Ayat (1) Huruf a yang menyatakan: Pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Selanjutnya Pasal 218 Ayat (2) menyatakan: Pengawasan

sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berikutnya mengenai fungsi dan kewenangan Inspektorat diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 28 Ayat 1 menyatakan bahwa: Aparat pengawas intern pemerintah melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya melalui:

1. pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah;
2. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
3. pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja;
4. pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;
5. penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan;
6. monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa.

Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam PP 79 Tahun 2005 dan Pasal 49 Ayat (1) PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terdiri atas:

1. BPKP;
2. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;
3. Inspektorat Provinsi; dan
4. Inspektorat Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 Pasal 24 menyebutkan bahwa pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilakukan oleh pejabat pengawas pemerintah, selanjutnya pada bagian penjelasan Pasal 9 PP 79 Tahun 2005 menyebutkan bahwa Pengawas pemerintahan adalah Jabatan Fungsional binaan Depdagri (selain Polisi Pamong Praja dan Pengasuh Praja IPDN).

Kementrian Dalam Negeri berdasarkan PP di atas sejak tahun 2007 mulai mengembangkan rumpun jabatan fungsional bidang pengawasan fungsional intern

tersendiri yakni Pejabat Pengawas Urusan Pemerintahan Daerah (P2UPD), hal ini telah ditegaskan oleh Menteri Dalam Negeri dengan menetapkan Permendagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan Atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Pasal 3 ayat 1 menyebutkan: Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 (Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi: administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan) dilaksanakan oleh Pejabat Pengawas Pemerintah.

Selanjutnya telah diterbitkan Peraturan Meneg PAN No. 15 tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di daerah dan Angka Kreditnya dalam pasal 1 angka 2 menyatakan: Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah selanjutnya disebut Pengawas Pemerintahan.

Jabatan fungsional Pengawas pemerintahan dimasukkan dalam rumpun “Politik dan Hubungan Luar Negeri” sesuai Keppres No. 87 Tahun 2009 tentang Rumpun Jafung PNS, dengan pertimbangan rumpun tersebut mengakomodir kegiatan evaluasi, penganalisaan kebijakan pemerintahan, disiplin ilmu yang digunakan adalah Ilmu Pemerintahan sesuai dengan PP No. 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional PNS.

Peraturan Bersama Mendagri dan Ka. BKN No. 22 Tahun 2010 dan No. 3 Tahun 2010 tentang petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah dengan jangka waktu Inpassing ke dalam Jafung P2UPD adalah mulai tanggal 1 Oktober 2010 sampai dengan 30 September 2011.

Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah adalah jabatan fungsional yang diduduki oleh PNS yang mempunyai ruang lingkup, tugas, tanggung jawab, dan wewenang untuk melaksanakan kegiatan pengawasan atas penyelenggaraan teknis urusan pemerintahan di daerah, di luar pengawasan keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, meliputi:

1. Pengawasan atas pembinaan dan pelaksanaan urusan pemerintahan.
2. Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
3. Pengawasan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
4. Pengawasan untuk tujuan tertentu lainnya.

5. Evaluasi penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi pengawasan fungsional intern khususnya terhadap belanja daerah tahun 2006-2009 di Pemerintah Kabupaten Bantul dilaksanakan oleh pegawai Inspektorat Kabupaten Bantul yang menjabat sebagai pejabat fungsional auditor yang merupakan binaan BPKP dan pada umumnya masih menggunakan pendekatan pemeriksaan dalam bentuk post audit yang bersifat represif/KONTROL A-POSTERIORI yakni suatu bentuk pengawasan yang dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Jenis pengawasan ini dilaksanakan setelah pelaksanaan suatu kegiatan berakhir dengan metode audit operasional sehingga tujuan yang ingin diperoleh adalah untuk melakukan penilaian ketaatan terhadap peraturan perundangan yang berlaku, penilaian efisiensi dan efektivitas program atau kegiatan serta pemberian saran perbaikan atas penyimpangan yang terjadi. Untuk itu masih mengutamakan 4 (empat) ruang lingkup atau sasaran pengawasan yang meliputi:

1. Aspek pelaksanaan tugas pokok dan fungsi satuan kerja perangkat daerah.
2. Aspek pengelolaan keuangan.
3. Aspek pengelolaan SDM/kepegawaian; dan
4. Aspek pengelolaan barang atau aset.

Dengan demikian dapat disampaikan bahwa implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern di Pemerintah Kabupaten Bantul yang dilaksanakan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul menunjukkan kondisi yang masih lemah dan belum optimal sehingga belum sepenuhnya berpedoman pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 yang memberikan amanat untuk dilakukan pemeriksaan atas urusan wajib/urusan pilihan karena sesuai fakta di lapangan diperoleh fakta belum direalisasikannya penunjukan pegawai yang menduduki Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah (P2UPD), meskipun dalam realita di lapangan telah dilaksanakan pengawasan oleh Auditor berupa:

1. pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala desa;
2. pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
3. pengujian terhadap laporan berkala dan/atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja;
4. pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;
5. penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan;

Berdasarkan hasil wawancara responden terkait, menurut penulis ada kelemahan/kekurangan berupa kendala-kendala yang bersifat intern dan kendala-kendala yang bersifat ekstern dalam implementasi pengawasan fungsional intern yang dilaksanakan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul, yakni:

Kendala-kendala intern yaitu:

1. Terbatasnya SDM baik secara kualitas maupun kuantitas.
2. Sarana prasarana dan dana pengawasan terbatas.
3. Kondisi struktur pengawasan berupa: adanya dua sistem pembinaan pengawasan yakni: Auditor oleh BPKP dan Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah Daerah (P2UPD) oleh Kementrian Dalam Negeri; eselon Inspektur di bawah Sekretaris Daerah; dan Inspektur tidak masuk dalam panitia anggaran kabupaten.
4. Output pengawasan masih tergantung pada pencapaian kuantitas jumlah obrik, sehingga kualitas Laporan Hasil Pengawasan (LHP) belum sepenuhnya terpenuhi.
5. Kegiatan monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa seperti diamanatkan oleh PP 79 Tahun 2005 belum dilaksanakan, hal ini tentu akan menimbulkan akibat yakni mengurangi keefektifan pelaksanaan pengawasan fungsional intern di daerah.
6. Kode etik baik untuk auditor maupun pejabat pengawas pemerintah belum ada dan belum dibentuk Tim Kehormatan Kode Etik sebagaimana diatur dengan Permendagri No. 23 Tahun 2007 Pasal 22 dinyatakan bahwa Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melaksanakan pengawasan wajib mematuhi norma pengawasan dan kode etik.

Kendala-kendala ekstern yaitu:

1. Kesadaran mengenai pengawasan masih rendah.

2. Belum adanya keterpaduan sistem pengawasan.
3. Koordinasi pengawasan berupa perencanaan pengawasan belum menyeluruh (holistik) terbukti perencanaan pengawasan yang tertuang dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) saat ini hanyalah perencanaan pengawasan yang menampung kegiatan pengawasan yang sifatnya berkala (reguler), implementasi pelaksanaan pengawasan di lapangan seperti ini mengakibatkan pola pengawasan yang belum menunjukkan adanya aspek keterpaduan, sehingga menjadi langkah yang kurang optimal untuk menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan.
4. Tindak lanjut pengawasan, pada umumnya ada kelemahan dalam penyelesaian TL temuan hasil pengawasan yakni:
 - a. Adanya rekomendasi yang rumusannya kurang jelas sehingga akan menimbulkan kesulitan untuk menindaklanjuti contohnya: Kepala BLPT agar mempertanggungjawabkan pendapatan yang tidak dilaporkan.
 - b. Rekomendasi yang terkait dengan pihak ketiga khususnya yang bersifat finansial sehingga kesulitan dalam penyelesaian tindaklanjutnya.
 - c. Temuan yang sudah ditindaklanjuti namun tidak segera mendapatkan kejelasan status penyelesaian dari BPK RI.
 - d. Temuan yang belum ditindaklanjuti oleh SKPD atau Pemda, namun telah masuk dalam proses penyidikan atau pengadilan.
 - e. Penyelesaian kerugian negara yang menyangkut anggota DPRD (periode 1999-2004) dimana Ybs. sudah tidak menjabat atau telah meninggal dunia.
 - f. Belum ada penerapan kebijakan pemberian reward dan punishment terkait adanya temuan hasil pemeriksaan dan respon tindak lanjut pemeriksaan menjadi bahan penilaian bagi pimpinan/personil SKPD serta sebagai bahan dalam penentuan alokasi anggaran SKPD.
 - g. Belum ada regulasi yang memberikan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai batas waktu penyelesaian tindak lanjut dan penghapusan terhadap adanya temuan hasil pengawasan.

- h. Pelaksanaan kegiatan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan fungsional intern serta pemutakhiran data, penyusunan laporan yang dibuat belum memenuhi sistematika laporan yang ditetapkan dalam Permendagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

5. Regulasi sasaran obyek pengawasan.

Berdasarkan aspek regulasi khususnya Pasal 26 dan 29 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, mengamanatkan kepada Menteri Dalam Negeri untuk menyusun kebijakan pengawasan yakni dengan menerbitkan Permendagri terakhir Permendagri No. 51 Tahun 2010 diatur mengenai sasaran obyek pengawasan yang menjadi kewenangan APIP, bahwa regulasi ini ada kelemahan yakni menimbulkan adanya tumpang tindih atau duplikasi pengawasan fungsional intern.

Sesuai dengan Permendagri No. 51 Tahun 2010 diatur mengenai sasaran obyek pengawasan yang menjadi kewenangan APIP sebagai berikut:

a. Obyek Pemeriksaan Itjen Depdagri terdiri atas:

- 1) Seluruh komponen di lingkungan Depdagri yang meliputi: Direktorat jenderal otonomi daerah, direktorat jenderal bina administrasi keuangan daerah, direktorat jenderal kesatuan bangsa dan politik, direktorat jenderal pemerintahan umum, direktorat jenderal bina pembangunan daerah, direktorat jenderal administrasi kependudukan, direktorat jenderal pemberdayaan masyarakat dan desa, badan diklat, badan litbang, institut pemerintahan dalam negeri, sekretariat jenderal, dan inspektorat jenderal.
- 2) Di lingkungan Provinsi, meliputi:
 - a) Bidang Pemerintahan, terdiri dari SKPD Provinsi yang menangani atau membidangi:
 - (1) Pemerintahan, Organisasi, Kesekretariatan DPRD.
 - (2) Politik, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.
 - (3) Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan.
 - (4) Hukum

- (5) Keuangan, Kas Daerah dan Pendapatan Daerah.
- (6) Batas daerah Provinsi; dan
- (7) Kantor Satuan Polisi Pamong Praja. (atau nomenklatur yang sejenis)
- b) Bidang Pembangunan, terdiri dari SKPD Provinsi yang menangani/ membidangi:
 - (1) Administrasi Pembangunan.
 - (2) Perencanaan Pembangunan/Rencana Tata Ruang Wilayah.
 - (3) Aset, Perlengkapan dan Barang Daerah; dan
 - (4) Kantor Pemadam Kebakaran. (atau nomenklatur yang sejenis)
- c) Bidang Kemasyarakatan, terdiri dari SKPD Provinsi yang menangani/ membidangi:
 - (1) Pemberdayaan Masyarakat Desa.
 - (2) Kependudukan dan Catatan Sipil.
- 3) Obyek Pemeriksaan Inspektorat Provinsi terdiri atas:
 - a) Semua SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi.
 - b) Perusahaan Daerah, apabila kepemilikan/pengelolaan masih dilakukan oleh Pemerintah Provinsi.
 - c) SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota terkait dengan kedudukan Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah, yaitu:
 - (1) Bidang Pemerintahan, meliputi SKPD Kabupaten/Kota yang menangani/ membidangi:
 - (a) Pemerintahan, Organisasi, Kesekretariatan DPRD.
 - (b) Politik, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat.
 - (c) Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan.
 - (d) Hukum
 - (e) Keuangan, Kas Daerah dan Pendapatan Daerah.
 - (f) Batas daerah Provinsi; dan
 - (g) Kantor Satuan Polisi Pamong Praja. (atau nomenklatur yang sejenis)
 - (2) Bidang Pembangunan, meliputi SKPD Kabupaten/Kota yang menangani/ membidangi:

- (a) Administrasi Pembangunan.
- (b) Perencanaan Pembangunan/Rencana Tata Ruang Wilayah.
- (c) Aset, Perlengkapan dan Barang Daerah; dan
- (d) Kantor Pemadam Kebakaran. (atau nomenklatur yang sejenis)
- (3) Bidang Kemasyarakatan, meliputi SKPD Kabupaten/Kota yang menanganinya/membidangi:
 - (a) Pemberdayaan Masyarakat Desa.
 - (b) Kependudukan dan Catatan Sipil.
- (4) Pelaksanaan Tugas Pembantuan dari APBD Provinsi kepada Kabupaten/dan Desa.
- (5) Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan pada SKPD Provinsi dengan sumber dana anggaran dari APBN dan berdasarkan pelimpahan/Joint Audit.
- 4) Obyek Pemeriksaan Inspektorat Kabupaten/Kota meliputi:
 - a) Semua SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota.
 - b) Perusahaan Daerah, apabila kepemilikan/pengelolaan masih dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
 - c) Kecamatan.
 - d) Desa/Kelurahan
 - e) Pelaksanaan Tugas Pembantuan dari APBD Kabupaten/Kota di Desa atau Kelurahan.
 - f) Pelaksanaan Tugas Pembantuan dengan sumber dari anggaran APBN dan/atau APBD Provinsi berdasarkan pelimpahan/Joint Audit.
 - g) Pengelolaan APBD Kabupaten/Kota dalam rangka Pemilukada di Kabupaten atau Kota.
- 5) Itjen Kementerian dan Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Kementerian melakukan pengawasan, meliputi:
 - a) Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
 - b) Pinjaman dan Hibah Luar Negeri; dan
 - c) Pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

Untuk mengatasi adanya kendala-kendala dalam implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern di Pemerintah Kabupaten Bantul telah dilakukan upaya-upaya yang hasilnya cukup efektif berupa:

1. Meningkatkan SDM melalui:

- a. Pendidikan latihan struktural yang diberikan bagi pegawai yang menjadi pejabat struktural berupa Diklatpim IV, III dan II.
- b. Pendidikan latihan fungsional yang diberikan kepada pejabat fungsional berupa pendidikan latihan yang bersifat penjenjangan yakni: Diklat penjenjangan anggota tim, diklat penjenjangan ketua tim, dan diklat penjenjangan pengendali teknis maupun pendidikan latihan keteknisan lain yakni: diklat audit investigasi, diklat audit pengadaan barang jasa, audit BUMD, dsb.
- c. Pendidikan formal berupa: mengikuti program STAR-SDP (State Audit Reform Sector Development Project) dari Asian Development Bank (ADB) tahun 2008-2009 berupa pengiriman mengikuti pendidikan tugas belajar Strata Dua (S2) Sarjana Magister Akuntansi Pemerintahan di UGM Yogyakarta sebanyak 5 (lima) orang yakni: Suradi, SE., Dra. Dwi Ratna Suprihastuti, MKes., Sulami, SE., Sri Mulyanti, SS. dan Kusmardiono, S.Sos.
- d. Bahkan selain mengikuti program tugas belajar seperti di atas ada juga pegawai Inspektorat Kabupaten Bantul yang mengikuti program pendidikan formal melalui mekanisme ijin belajar.

2. Meningkatkan sarana dan prasarana pengawasan melalui: penyusunan anggaran SKPD setiap tahun anggaran dalam bentuk DPA (Daftar Pelaksanaan Anggaran) juga dengan mengelola Dana Dekonsentrasi: STAR-SDP (State Audit Reform Sector Development Project) dari Asian Development Bank (ADB) tahun 2008-2009 sebesar Rp.1.082.101.500,00 atau sebesar Rp.541.050.750,00 pertahun.

Hasil yang diperoleh melalui STAR-SDP yaitu: terselenggaranya pelatihan teknis/diklat sebanyak 12 kali serta pengiriman peserta diklat ke Pusdiklat BPKP, danya sarana prasarana pengawasan berupa:

- a. Minibus 1 Unit (Suzuki APV) tahun 2008.
- b. Printer 1 Unit
- c. Personal Computer 1 Unit

- d. Laptop (notebook) 7 Unit
 - e. Buku perpustakaan 150 buah
3. Meningkatkan komunikasi audit untuk meningkatkan kesadaran mengenai fungsi pengawasan intern bagi auditan atau obyek pengawasan, maka dalam setiap kesempatan yang diberikan kepada Inspektorat Kabupaten Bantul melalui acara atau forum resmi seperti: sosialisasi, bimbingan teknis, talk show lewat media elektronik Radio Persatuan, pertemuan entry briefing dan exit briefing disampaikan mengenai manfaat dan tujuan adanya pengawasan fungsional intern.
4. Meningkatkan koordinasi dan kerjasama bidang pengawasan berupa:
- a. Koordinasi pengawasan secara rutin setiap tahun sekali dengan Inspektorat Provinsi, Inspektorat Jenderal Kepmendagri dalam penyusunan program kerja pengawasan tahunan (PKPT), rapat koordinasi pengawasan tingkat nasional (rakorwasnas) dan koordinasi mengenai pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan secara berjenjang hingga level pemerintah pusat.
 - b. Kegiatan kerjasama dalam bentuk pemeriksaan bersama (joint audit) dengan BPKP ataupun Inspektorat Jenderal Kementrian dalam hal melakukan pengawasan dengan sasaran pemeriksaan khusus misalnya: audit dana BOS, audit dana sertikasi bagi profesi Guru dsb.
 - c. Kegiatan kerjasama dalam bentuk audit investigasi dana DAK bidang pendidikan dan dana Debt Swap tahun 2009 atas limpahan BPK Perwakilan Provinsi DIY.
 - d. Kegiatan diklat atau sosialisasi bidang pengawasan dengan menggunakan narasumber dari BPKP Perwakilan Provinsi DIY, BPK Perwakilan Provinsi DIY dsb.
 - e. Melakukan pertemuan rutin secara bergiliran setiap tiga bulan sekali antara sesama lembaga pengawasan fungsional intern yakni: Inspektorat Provinsi/ Kabupaten/Kota se-provinsi DIY guna mempererat hubungan sosial dan melakukan pembahasan atau pengkajian terhadap permasalahan tertentu yang sedang aktual.
5. Melaksanakan pemantauan tindak lanjut pengawasan dengan: melaksanakan kegiatan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan fungsional intern serta

pemutakhiran data secara rutin, dimana dalam pelaksanaan tindak lanjut dilaksanakan oleh Tim Tindak Lanjut.

Adanya kendala-kendala pengawasan fungsional intern di atas baik yang bersifat intern maupun ekstern, serta adanya kelemahan dalam regulasi berupa pengaturan pola ruang lingkup atau sasaran pemeriksaan di atas menimbulkan adanya duplikasi atau tumpang tindih dalam pelaksanaan pengawasan yang implikasinya adalah pengawasan fungsional intern menjadi tidak optimal.

Sehingga terkait hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Sujamto yang menyatakan:¹⁶¹

Karena belum padunya sistem pengawasan maka belum dapat dibuat pembagian kerja yang jelas dan sistematis di antara aparat WASNAL yang ada. Akibatnya, hampir semua obyek dapat diawasi oleh hampir semua aparat WASNAL. Jadi, jika digambarkan dengan bahasa yang sedikit kasar, “semua mengawasi semua” atau “semua mengerjakan semua”. Tentu saja keadaan semacam ini tidak boleh terjadi kalau seluruh aparat pengawasan itu telah terjalin dalam satu sistem pengawasan yang bulat dan padu. Di dalam suatu sistem organisasi yang baik, setiap bagiannya mempunyai tugas dan fungsinya sendiri. Jika kelak seluruh aparat WASNAL itu telah terjalin dalam satu sistem pengawasan yang bulat dan terpadu maka setiap aparat WASNAL mempunyai tugas dan fungsinya sendiri-sendiri. Dengan demikian, tumpang tindih dan tabrakan-tabrakan di antara aparat-aparat pengawasan di lapangan tidak mungkin terjadi lagi.

Sesuai dengan pendapat Bagir Manan menyatakan bahwa berdasarkan ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip diantaranya:¹⁶²

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.

¹⁶¹Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan*, *Loc.Cit.*, hlm. 126.

¹⁶²Bagir Manan, *Teori dan Politik*, *Op.Cit.*, hlm. 133. Lihat juga dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Citra Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hlm. 19.

5. Peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Untuk mengatasi adanya kendala-kendala yang timbul dalam implementasi pengawasan fungsional intern serta adanya tumpang tindih pengawasan seperti uraian di atas maka hemat penulis perlu diambil langkah:

Pertama, dalam pengawasan agar diterapkan Prinsip EMI (Ekstern menunjang intern), maknanya adalah bahwa dalam keadaan di mana terjadi pengawasan yang berlapis-lapis terhadap suatu obyek seperti yang kita alami ini, maka lapisan pengawasan yang lebih dalam hendaknya diberi peranan yang lebih besar ketimbang lapisan pengawasan di luarnya. Ini berarti, bukan hanya pengawasan melekat (WASKAT) harus lebih berperan ketimbang pengawasan fungsional (WASNAL) tetapi juga aparat WASNAL yang lebih intern harus diberi peranan lebih besar ketimbang yang diluarnya.

Kedua, Otonomi daerah adalah identik dengan adanya pemberdayaan (empowering) atau peningkatan kapasitas kelembagaan di daerah, seperti ditegaskan oleh Hughes (1992:40) bahwa “*government organization are created by the public, for the public and need to be accountable to it*”. Organisasi publik (pemerintahan) dibuat oleh publik, untuk publik, dan karena itu perlu, bahkan harus bertanggung jawab kepada publik.

Birokrasi ke depan, selain menghadapi masalah strategis sebagaimana digambarkan di atas, juga menghadapi tugas berat, tuntutan dan sekaligus menjadi tantangan untuk segera mampu mewujudkan apa yang menjadi tujuan kebijakan otonomi daerah. Tujuan kebijakan otonomi daerah dapat diidentifikasi antara lain sebagai berikut:

1. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Pemberdayaan masyarakat dan daerah.
3. Peningkatan kualitas layanan masyarakat.
4. Peningkatan kesejahteraan, keadilan, dan pemerataan.
5. Terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik.

6. Terbebasnya praktik penyelenggaraan pemerintahan dari malpraktik, baik berupa korupsi, kolusi, maupun nepotisme.¹⁶³

Ketiga, sesuai ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan di atas khususnya prinsip ke 5 (lima) yang menyatakan: Peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut.

Selanjutnya mengingat upaya atau solusi diatas belum sepenuhnya efektif, maka agar implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern di Pemerintah Kabupaten Bantul lebih optimal perlu diwujudkan aparat pengawasan fungsional intern yang profesional dan independen, Penulis memberikan saran agar dilakukan optimalisasi pemberdayaan bagi Inspektorat Kabupaten Bantul melalui upaya revitalisasi penguatan fungsi kelembagaan dan peran organisasi (*capacity building*) secara maksimal guna mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), sehingga dibutuhkan langkah-langkah berupa: (Skema Hasil Penelitian pada Lampiran 2)

1. Peningkatan kapasitas SDM pengawasan yang kompeten dan mampu menerapkan serta mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pengawasan dan mampu melaksanakan tugas-tugas pengawasan sesuai dengan standar profesi pengawasan dan berkinerja efisien dan efektif serta mampu memelihara dan meningkatkan ketaatan terhadap kode etik dan aturan perilaku, melalui pola kebijakan *rekrutment* awal CPNS serta melalui kebijakan yang mendukung bagi personil untuk mengikuti program pendidikan latihan kedinasan baik yang bersifat penjenjangan dan program diklat teknis serta melalui kebijakan yang mendukung bagi personil untuk mengikuti jenjang pendidikan formal khususnya program pendidikan S1 Akuntansi dan program pendidikan S2 yang mendukung fungsi pengawasan di daerah seperti: ilmu hukum, ilmu pemerintahan, ilmu komputer dan ilmu teknik sipil.

Dengan SDM yang profesional berarti akan terwujud standar SDM yang sama baik secara kualitas maupun kuantitas, sehingga antara sesama APIP terdapat kesetaraan

¹⁶³Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Cetakan Keempat, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm. 126.

dan tidak terjadi gap kemampuan dalam melaksanakan suatu kegiatan pemeriksaan di lapangan.

2. Peningkatan sarana prasarana pengawasan di Inspektorat Kabupaten Bantul dan kepada Kementrian Dalam Negeri agar menetapkan kebijakan alokasi anggaran APIP Daerah sekurang-kurangnya 1% dari dana APBD dalam Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD setiap tahun.
3. Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP 79 Tahun 2005 Pasal 24 menyebutkan: bahwa pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilakukan oleh pejabat pengawas pemerintah, maka perlu dilakukan pembuatan Peraturan Bupati mengenai pengakuan berlakunya rumpun jabatan fungsional pejabat pengawas urusan pemerintahan daerah di Kabupaten Bantul sehingga pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dapat segera direalisasikan, selanjutnya dilakukan pengangkatan/ penunjukan pejabat pengawas urusan pemerintah daerah (P2UPD) di Inspektorat Kabupaten Bantul guna melengkapi pejabat auditor yang telah ada lebih dahulu;
4. Perlu segera dilaksanakan pengawasan urusan dengan lebih dikembangkan pelaksanaan kegiatan pengawasan yang sifatnya preventif/KONTROL A-PRIORI yakni bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah ataupun peraturan lainnya atau sebelum suatu pelaksanaan kegiatan selesai dilaksanakan. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan sebagai *quality assurance* yakni melalui kegiatan pengawasan saat kegiatan dalam perencanaan atau sedang berjalan, kegiatan non assurance berupa: konsultating, asistensi serta monitoring/evaluasi urusan pemerintahan dan desa;
5. Perlu segera dibuat pengaturan mekanisme tata kerja terkait adanya implementasi dua sistem pembinaan pengawasan yakni: Auditor oleh BPKP dan Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah Daerah (P2UPD) oleh Kemendagri dan penyempurnaan sistem/prosedur pengawasan berupa pembentukan kode etik, Tim Kehormatan Kode Etik, selanjutnya perlu konsistensi dalam penerapan kode etik.

6. Perlu adanya peningkatan eselonering Inspektur setingkat dengan Sekretaris Daerah.
7. Perlunya Inspektur Kabupaten Bantul masuk dalam susunan tim panitia anggaran kabupaten, sebagai salah satu upaya untuk mengembangkan pengawasan dini yang bersifat preventif disaat kegiatan masih dalam proses perencanaan guna mencegah timbulnya penyimpangan terhadap aturan yang berlaku.
8. Perlu lebih ditingkatkan kualitas Laporan Hasil Pengawasan (LHP) sehingga dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh lembaga pengawasan internal/eksternal yang lain.
9. Dalam pelaksanaan kegiatan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan fungsional intern serta pemutakhiran data perlu lebih diintensifkan dan dalam penyusunan laporan dibuat sistematis laporan sesuai Permendagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
10. Penerapan kebijakan pemberian reward dan punishment terkait adanya temuan hasil pemeriksaan dan respon tindak lanjut pemeriksaan menjadi bahan penilaian bagi pimpinan/personil SKPD serta sebagai bahan dalam penentuan alokasi anggaran SKPD.
11. Perlunya regulasi yang memberikan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai batas waktu penyelesaian tindak lanjut dan penghapusan terhadap adanya temuan hasil pengawasan.
12. Peningkatan kualitas koordinasi pengawasan secara rutin setiap tahun sekali dengan Inspektorat Provinsi, Inspektorat Jenderal Kepmendagri dalam penyusunan program kerja pengawasan tahunan (PKPT) yang sifatnya holistik atau menyeluruh, rapat koordinasi pengawasan tingkat nasional (rakorwasnas) dan koordinasi mengenai pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan secara berjenjang hingga level pemerintah pusat.
13. Peningkatan kegiatan kerjasama dalam bentuk limpahan audit dan pemeriksaan bersama (joint audit) dengan BPKP ataupun Inspektorat Jenderal Kementrian dalam hal melakukan pengawasan dengan sasaran pemeriksaan khusus misalnya: audit dana BOS, audit dana sertikasi bagi profesi Guru, audit dana PNPM, dsb.

14. Perlu segera dilakukan sinkronisasi regulasi pengawasan fungsional intern mengenai pengaturan pola ruang lingkup dan sasaran pengawasan fungsional intern untuk meningkatkan sinergitas dan keterpaduan dalam pelaksanaan pengawasan fungsional dan diterapkannya secara nyata PP 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang memberikan rambu-rambu sebagai berikut:
- a. BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan Negara atas kegiatan tertentu yang meliputi:
 - 1) Kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
 - 2) Kegiatan kebendaharaan umum Negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara; dan
 - 3) Kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.
 - b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian Negara/lembaga yang di danai dengan Anggaran Pendapatan dan belanja Negara.
 - c. Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah provinsi yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
 - d. Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

Dengan implementasi rumusan pengawasan fungsional intern di atas, merupakan langkah nyata untuk mewujudkan pelaksanaan asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah dalam fungsi pelayanan terhadap masyarakat, seperti pendapat Bagir Manan bahwa dalam keadaan tertentu fungsi pelayanan tersebut dipertalikan pula dengan fungsi pengawasan atau kendali. Fungsi pengawasan dan kendali bertalian erat dengan fungsi tradisional pemerintah

sebagai penjaga keamanan dan ketertiban (*rust en orde*). Pengawasan dan kendali itu mengandung esensi:¹⁶⁴

1. Untuk mencegah pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum pada umumnya.
2. Untuk menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan baik yang sama ataupun yang berbeda dari aneka ragam kegiatan yang diawasi.
3. Untuk menjamin keseimbangan pembagian berbagai "resources" yang mungkin tersedia secara terbatas.
4. Untuk melindungi kepentingan umum dari suatu kegiatan yang tidak diawasi atau dikendalikan.
5. Untuk mencegah orang-orang atau badan yang tidak berhak melakukan perbuatan atau tindakan tertentu.

Ini berarti dalam pelaksanaan tugas fungsinya lembaga pengawasan fungsional intern memiliki domain kewenangan yang sifatnya preventif sehingga diharapkan dapat mencegah adanya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat menjaga keseimbangan antara berbagai kepentingan dan pembagian sumber daya yang terbatas, untuk melindungi kepentingan umum serta untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh orang/badan yang tidak berhak.

Melalui pengawasan fungsional intern yang profesional untuk mewujudkan *good governance* bagi pemerintah daerah, menciptakan iklim bisnis yang sehat, meningkatkan kemampuan dan daya saing, menghindari secara efektif penyimpangan dan pencegahan korupsi, serta penyuapan. Pertumbuhan ekonomi di suatu pemerintahan daerah dapat terlihat bagaimana kabupaten/kota dapat memberikan kemudahan atau insentif perpajakan daerah kepada pelaku dunia usaha. Dengan memberikan pelayanan terpadu dalam satu atap dengan cepat, mudah, efisien, dan transparan sehingga pelaku usaha dapat menanamkan modal investasi untuk membuka dan menyerap tenaga kerja dalam mengejar pertumbuhan ekonomi, peningkatan lapangan kerja, mengentaskan kemiskinan yang sekarang ini menjadi prioritas dalam mengejar keunggulan untuk dapat bersaing dengan pemerintah daerah lain, dan negara lain.

¹⁶⁴Bagir Manan, *Teori dan Politik*, *Loc. Cit.*, hlm. 252-254.

Selanjutnya diharapkan dapat mewujudkan Pemerintah Kabupaten Bantul sebagai bumi projotamansari yang sejahtera dan agamis yang memiliki karakteristik yang melekat dalam praktik *good governance* adalah sebagai berikut:

1. Harus memberikan ruang kepada pihak di luar pemerintah untuk berperan secara optimal sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara mereka.
2. Terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dan swasta dapat lebih efektif bekerja dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, seperti nilai-nilai efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting.
3. Pemerintah yang bersih dan bebas dari korupsi serta berorientasi pada kepentingan publik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum dan akuntabilitas publik.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian sebagaimana penulis tuangkan dalam Bab III di muka, maka dapat disampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi pengawasan fungsional intern oleh Inspektorat Kabupaten Bantul terkait belanja anggaran daerah periode 2006-2009 dilakukan oleh auditor masih lemah dan belum optimal, dan dalam realitanya pengawasan yang dilakukan melalui tahapan: perencanaan pengawasan, pelaksanaan pengawasan, pelaporan pengawasan, dan tindak lanjut pengawasan. Jenis pemeriksaan yang dilakukan umumnya adalah audit operasional menggunakan pendekatan pemeriksaan yang bersifat post audit yang mengutamakan 4 (empat) aspek atau ruang lingkup atau sasaran pengawasan. Ini berarti pengawasan fungsional intern belum sepenuhnya mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004 dan PP 79 Tahun 2005 yang memberikan amanat dilakukan pemeriksaan atas urusan wajib/urusan pilihan karena belum direaliasikannya Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah (P2UPD).
2. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Inspektorat Kabupaten Bantul dalam melaksanakan fungsi pengawasan fungsional internal.
 - a. Kendala bersifat Intern berupa: SDM (Tenaga Pengawas) yang terbatas, sarana dan prasarana pengawasan terbatas: Alat pengujian kualitas bahan/barang tidak ada, misalnya: core drill, alat uji kandungan campuran beton, dsb. serta dana pengawasan sangat terbatas dibawah 1% APBD, padahal ada beban kegiatan diluar tupoksi; kondisi struktur pengawasan ada kendala yakni: dualisme sistem pembinaan pengawasan yakni: Auditor dan Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah Daerah (P2UPD), eselon Inspektur di bawah Sekretaris Daerah, dan Inspektur tidak masuk panitia anggaran; output pengawasan masih tergantung pada pencapaian kuantitas jumlah obrik sehingga kualitas Laporan Hasil

Pengawasan (LHP) belum sepenuhnya terpenuhi; penyusunan laporan pelaksanaan kegiatan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan fungsional intern serta pemutakhiran data, belum memenuhi sistematika laporan yang ditetapkan dalam Permendagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; kegiatan monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa belum dilaksanakan; serta belum adanya kode etik baik untuk auditor maupun pejabat pengawas pemerintah dan belum dibentuk Tim Kehormatan Kode Etik sebagaimana diatur dengan Permendagri No. 23 Tahun 2007.

- b. Kendala bersifat Ekstern meliputi: kurangnya kesadaran mengenai pengawasan, kurangnya keterpaduan sistem pengawasan, lemahnya koordinasi pengawasan, kendala tindak lanjut pengawasan, serta kelemahan regulasi sasaran obyek pengawasan.
2. Upaya yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Bantul untuk mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam implementasi pelaksanaan pengawasan fungsional intern pemerintahan di daerah berupa:
- a. Meningkatkan SDM, melalui: pendidikan kedinasan dan pendidikan formal melalui program tugas belajar STAR-SDP (*State Audit Reform Sector Development Project*) dari Asian Development Bank (ADB) tahun 2008-2009 untuk Strata Dua (S2) Sarjana Magister Akuntansi Pemerintahan di UGM Yogyakarta dan bahkan ada juga pegawai yang mengikuti program pendidikan formal melalui mekanisme ijin belajar baik S1, S2 jurusan ekonomi, ilmu hukum, manajemen pendidikan dsb.
 - b. Meningkatkan sarana dan prasarana pengawasan dengan Dana Dekonsentrasi STAR-SDP tahun 2008-2009 sebesar Rp.1.082.101.500,00.
 - c. Meningkatkan komunikasi audit.
 - d. Meningkatkan koordinasi dan kerjasama bidang pengawasan berupa:
 - 1) Penyusunan program kerja pengawasan tahunan (PKPT), rapat koordinasi pengawasan tingkat nasional (rakorwasnas) dan koordinasi mengenai pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan secara berjenjang hingga level pemerintah pusat.

- 2) Pemeriksaan bersama (joint audit).
- 3) Audit investigasi dana DAK bidang pendidikan dan dana Debt Swap tahun 2007 atas limpahan BPK Perwakilan Provinsi DIY.
- 4) Kegiatan diklat atau sosialisasi bidang pengawasan dengan menggunakan narasumber dari BPKP Perwakilan Provinsi DIY, BPK Perwakilan Provinsi DIY dsb.
- 5) Melakukan pertemuan rutin secara bergiliran setiap tiga bulan sekali antara sesama lembaga pengawasan fungsional intern yakni: Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota se-provinsi DIY guna mempererat hubungan sosial dan melakukan pembahasan atau pengkajian terhadap permasalahan tertentu yang sedang aktual.

B. Saran

Mengingat upaya atau solusi diatas belum sepenuhnya efektif, maka untuk mewujudkan aparat pengawasan fungsional intern yang profesional dan independen, Penulis memberikan saran agar dilakukan optimalisasi pemberdayaan bagi Inspektorat Kabupaten Bantul melalui upaya revitalisasi penguatan fungsi kelembagaan dan peran organisasi (*capacity building*) secara maksimal guna mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), sehingga dibutuhkan langkah-langkah berupa:

1. Peningkatan kapasitas SDM pengawasan melalui pola kebijakan rekrutmen awal CPNS serta melalui kebijakan yang mendukung bagi personil untuk mengikuti program pendidikan latihan kedinasan baik yang bersifat penjenjangan dan program diklat teknis serta melalui kebijakan yang mendukung bagi personil untuk mengikuti jenjang pendidikan formal khususnya program pendidikan S1 Akuntansi dan program pendidikan S2 yang mendukung fungsi pengawasan di daerah seperti: ilmu hukum, ilmu pemerintahan, ilmu komputer dan ilmu teknik sipil.
2. Peningkatan sarana prasarana pengawasan di Inspektorat Kabupaten Bantul dan kepada Kementrian Dalam Negeri agar menetapkan kebijakan alokasi anggaran APIP Daerah sekurang-kurangnya 1% dari dana APBD dalam Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD setiap tahun.

3. Perlu dilakukan pembuatan Peraturan Bupati mengenai pengakuan berlakunya rumpun jabatan fungsional pejabat pengawas urusan pemerintahan daerah di Kabupaten Bantul sehingga pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dapat segera direalisasikan, selanjutnya dilakukan pengangkatan/ penunjukan pejabat pengawas urusan pemerintah daerah (P2UPD) di Inspektorat Kabupaten Bantul guna melengkapi pejabat auditor yang telah ada lebih dahulu.
4. Perlu segera dilaksanakan pengawasan urusan dengan lebih dikembangkan pelaksanaan kegiatan pengawasan yang sifatnya preventif/KONTROL A-PRIORI yakni pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah ataupun peraturan lainnya atau sebelum suatu pelaksanaan kegiatan selesai dilaksanakan. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan sebagai *quality assurance* yakni melalui kegiatan pengawasan saat kegiatan dalam perencanaan atau sedang berjalan, kegiatan non assurance berupa: konsulting, asistensi serta monitoring/evaluasi urusan pemerintahan dan desa;
5. Perlu segera dibuat pengaturan mekanisme tata kerja terkait adanya implementasi dua sistem pembinaan pengawasan yakni: Auditor oleh BPKP dan Pejabat Pengawas Urusan Pemerintah Daerah (P2UPD) oleh Kemendagri dan penyempurnaan sistem/prosedur pengawasan berupa pembentukan kode etik, Tim Kehormatan Kode Etik, selanjutnya perlu konsistensi dalam penerapan kode etik.
6. Perlu adanya peningkatan eselonering Inspektur setingkat dengan Sekretaris Daerah.
7. Perlunya Inspektur Kabupaten Bantul masuk dalam susunan tim panitia anggaran kabupaten, sebagai salah satu upaya untuk mengembangkan pengawasan dini yang bersifat preventif disaat kegiatan masih dalam proses perencanaan guna mencegah timbulnya penyimpangan terhadap aturan yang berlaku.
8. Perlu lebih ditingkatkan kualitas Laporan Hasil Pengawasan (LHP) sehingga dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh lembaga pengawasan internal/eksternal yang lain.

9. Dalam pelaksanaan kegiatan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan fungsional intern serta pemutakhiran data perlu lebih diintensifkan dan dalam penyusunan laporan dibuat sistematis laporan sesuai Permendagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
10. Penerapan kebijakan pemberian reward dan punishment terkait adanya temuan hasil pemeriksaan dan respon tindak lanjut pemeriksaan menjadi bahan penilaian bagi pimpinan/personil SKPD serta sebagai bahan dalam penentuan alokasi anggaran SKPD.
11. Perlunya regulasi yang memberikan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai batas waktu penyelesaian tindak lanjut dan penghapusan terhadap adanya temuan hasil pengawasan.
12. Peningkatan kualitas koordinasi pengawasan secara rutin dan setiap tahun sekali dengan Inspektorat Provinsi, Inspektorat Jenderal Kemendagri dalam penyusunan program kerja pengawasan tahunan (PKPT) yang sifatnya holistik atau menyeluruh, rapat koordinasi pengawasan tingkat nasional (rakorwasnas) dan koordinasi mengenai pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan secara berjenjang hingga level pemerintah pusat.
13. Peningkatan kegiatan kerjasama dalam bentuk limpahan audit dan pemeriksaan bersama (joint audit) dengan BPKP ataupun Inspektorat Jenderal Kementrian dalam hal melakukan pengawasan dengan sasaran pemeriksaan khusus misalnya: audit dana BOS, audit dana sertikasi bagi profesi Guru, audit dana PNPM, dsb.
14. Perlu segera dilakukan sinkronisasi regulasi pengawasan fungsional intern mengenai pengaturan pola ruang lingkup dan sasaran pengawasan fungsional intern untuk meningkatkan sinergitas dan keterpaduan dalam pelaksanaan pengawasan fungsional dan diterapkannya secara nyata PP 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-buku:

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993.
- Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin, Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintergrasi, Telaah Awal Wawancara Unitaria Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, Madani Press, Jakarta.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986.
- _____, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah, 1903-1958*, Djambatan, Jakarta, 1960.
- Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, PT Gramedia, Jakarta, 1988.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001.
- _____, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- _____, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kedua (revisi), Kreasi Wacana Yogyakarta, Yogyakarta, Februari 2008.
- Bayu Surianingrat, *Dekonsentrasi dan Desentralisasi*, Dewaruci Press, Jakarta, 1981.
- Benyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development Yayasan Tifa, Jakarta, 2005.
- Cornelis Lay, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Antara Teori dan Praktik*, dalam buku Palit Dance I., et.al. (Ed), *Dinamika Nasionalisme Indonesia*, Yayasan Bina Darma, Salatiga, 1999.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Hukum Administrasi Daerah*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2004.

- Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Jakarta, 2009.
- Emil Salim, *Otonomi Daerah dan Masalahnya, dalam buku Harian Suara Pembaruan, Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- H.A. Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Cet. I, UII Press Yogyakarta, 2006.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta, 2007.
- Hery Susanto, dkk., *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal: Pikiran serta Konsepsi Syaukani HR.*, Millenium Publisher, Jakarta, 2003.
- Hestu C. Handoyo, *Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Atmajaya, Yogyakarta, 2003.
- Irawan Soejito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- _____, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayumedia Publishing, Cetakan Keempat, Malang, 2008.
- Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- _____, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Cet. Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.
- Kasminto, dkk., *Auditing*, Edisi Keempat, Pusdiklatwas BPKP, Jakarta, 2005.
- Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Khoirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Cetakan I, Averroes Press, Malang, 2005.
- Mac Iver, *Negara Modern*, Aksara Baru, Jakarta, 1984.
- Manullang, *Organisasi dan Management*, BKLM Yogyakarta-Medan, Medan, 1981.

- Meoltjarto Tjokrowinoto, dkk., *Birokrasi Dalam Polemik*, Editor Saiful Arif, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Michael Morfit dalam Colin Mac Andrews & Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, Cet. keempat, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Miftah Toha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia Di Era Reformasi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- Mintzberg Henry (1979), *The Structure of Organization*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, NJ.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988.
- Modul Diklat BPKP, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah II*, Edisi Kedua, Jakarta, 2000.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan, Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah: Kajian Beberapa Perda tentang Penanaman Modal*, Cetakan Pertama, UII Press Yogyakarta, 2005.
- Musanef, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1985.
- M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan I, Nusa Media, Bandung, 2009.
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- _____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah: Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- _____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, *Reinventing Goverment How The retriprencurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, New York, A Plume Book, 1993.
- Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Pariata Westra, *Teknik-Teknik Motivasi*, BPA-UGM, Yogyakarta, 1981.
- Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Edisi ke-II dengan Revisi, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

- RDH. Koessoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, Citra Bhakti Akademika, Bandung, 19969.
- Sadu Wasistiono, *Esensi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Bunga Rampai)*, Penerbit Al Qa Print, Jatinangor, 2001.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Sedarmayanti, *Good Governance (keperintahan yang baik), Bagian Kedua, Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (keperintahan yang baik)*, Cetakan I, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2004.
- SF. Marbun, et. al., *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1983.
- Sugianto, *Pajak dan Retribusi Daerah*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2008.
- Sujamto, *Norma & Etika Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987.
- _____, *Perspektif Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- _____, *Aspek-Aspek Pengawasan Di Indonesia*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, Mei 1996.
- _____, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Cet. Kedua Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.
- Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang Meditama, Cetakan Pertama, Jakarta, Juli 2008.
- Syahda Guruh LS., *Menimbang Otonomi vs Federal: Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet. Pertama, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.

- Syamsudin Haris, *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2007.
- Syaukani HR, Affan Gaffar dan Riyaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968.
- T. Redwan Jaafar dan Sumiyati, *Kode Etik dan Standar Audit*, Pusdiklatwas BPKP, Jakarta, 2000.
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, PT Gramedia Widiasarana, Jakarta, 2009.
- Yeremias T. Keban dkk., *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2004.
- Y.W. Sunindhia & Ninik Widiyanti, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Cet. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- _____, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

2. Artikel/Jurnal/Makalah:

- Harian Umum Kompas, Rabu tanggal 2 Juli 2008.
- Harian Umum Kompas, Rabu tanggal 7 Januari 2009.
- Harian Umum Kompas, Sabtu tanggal 10 Januari 2009.
- Bagir Manan, *Hubungan Pusat Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Makalah dalam Seminar Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, Hata Internasional Legal Counsellors, 20 Juli 1999.
- Haryono, *Mendorong Percepatan Panganan TLHP BPK-RI*, Makalah dalam Diskusi Terbatas bertempat di BPKP Perwakilan Propinsi DIY, 11 Maret 2010, Slide 16.
- Oentarto S. Mawardi, *Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia*, Makalah Seminar Nasional, Setahun Implementasi Otonomi Daerah, Program Pascasarjana UGM Yogyakarta, 13 Maret 2002.

Sumardi, *Mendorong Percepatan Panganan TLHP BPK-RI*, Makalah dalam Diskusi Terbatas bertempat di BPKP Perwakilan Propinsi DIY, 11 Maret 2010, Slide 16.

3. Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen keempat, Ditetapkan oleh MPR RI pada Sidang Tahunan MPR tanggal 10 Agustus 2002.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional PNS.

Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Standar Pengendalian Intern Pemerintah.

Keppres 87 Tahun 1999 tentang Jabatan Fungsional Auditor.

Keppres No. 87 Tahun 2009 tentang Rumpun Jabatan Fungsional PNS.

Inpres Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan.

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan dan Organisasi Lembaga Teknis Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul

Permendagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Permendagri No. 28 Tahun 2007 tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah.

Permendagri No. 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Peraturan Meneg PAN No. 15 tahun 2009 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah dan Angka Kreditnya.

Permendagri No. 51 Tahun 2010 tentang Kebijakan Pengawasan TA. 2010.

Surat Keputusan Menpan No. 19/1996 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya.

Keputusan Kepala BPKP No. KEP-595/K/1996 tentang Juknis Pelaksanaan Jafung Auditor dan Angka Kreditnya.

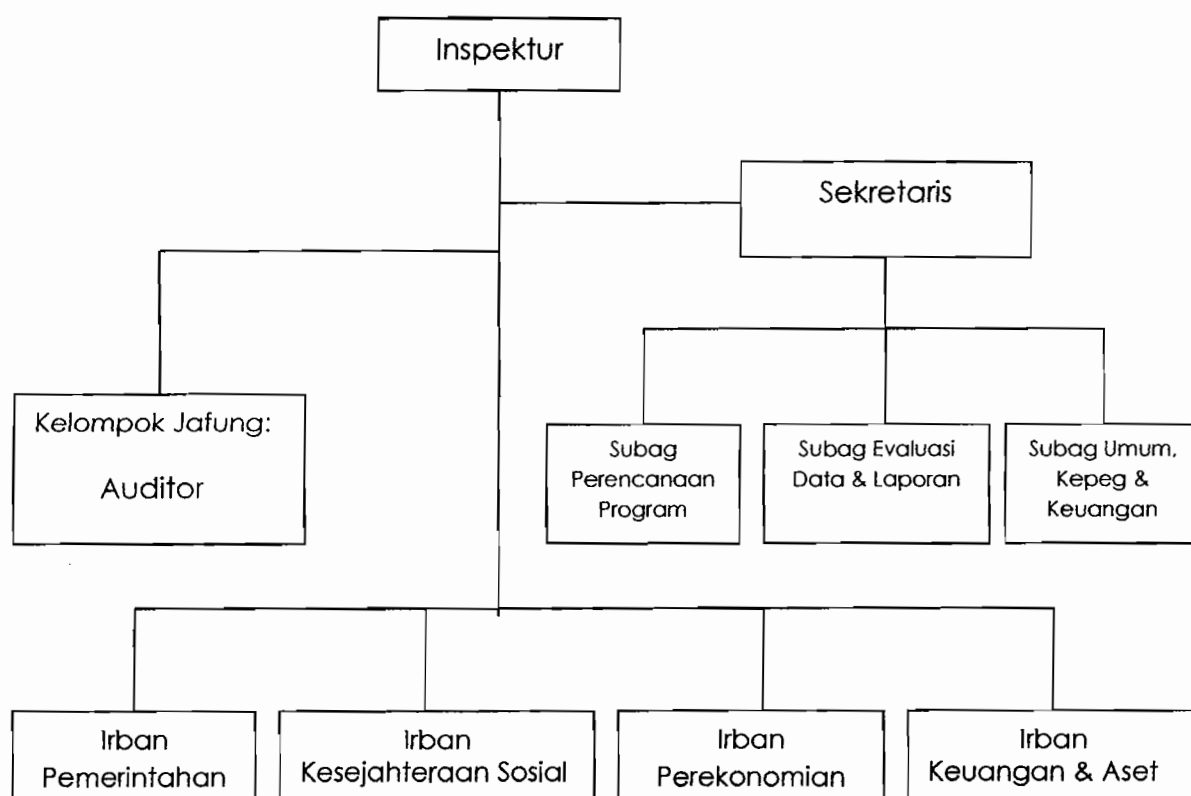
Peraturan Bersama Mendagri dan Ka. BKN No. 22 Tahun 2010 dan No. 3 Tahun 2010 tentang petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah.

Surat Keputusan Kepala Inspektorat Kabupaten Bantul Nomor 050/108 tanggal 12 Pebruari 2005 tentang Renstra Inspektorat Kabupaten Bantul Tahun 2006 -2010.

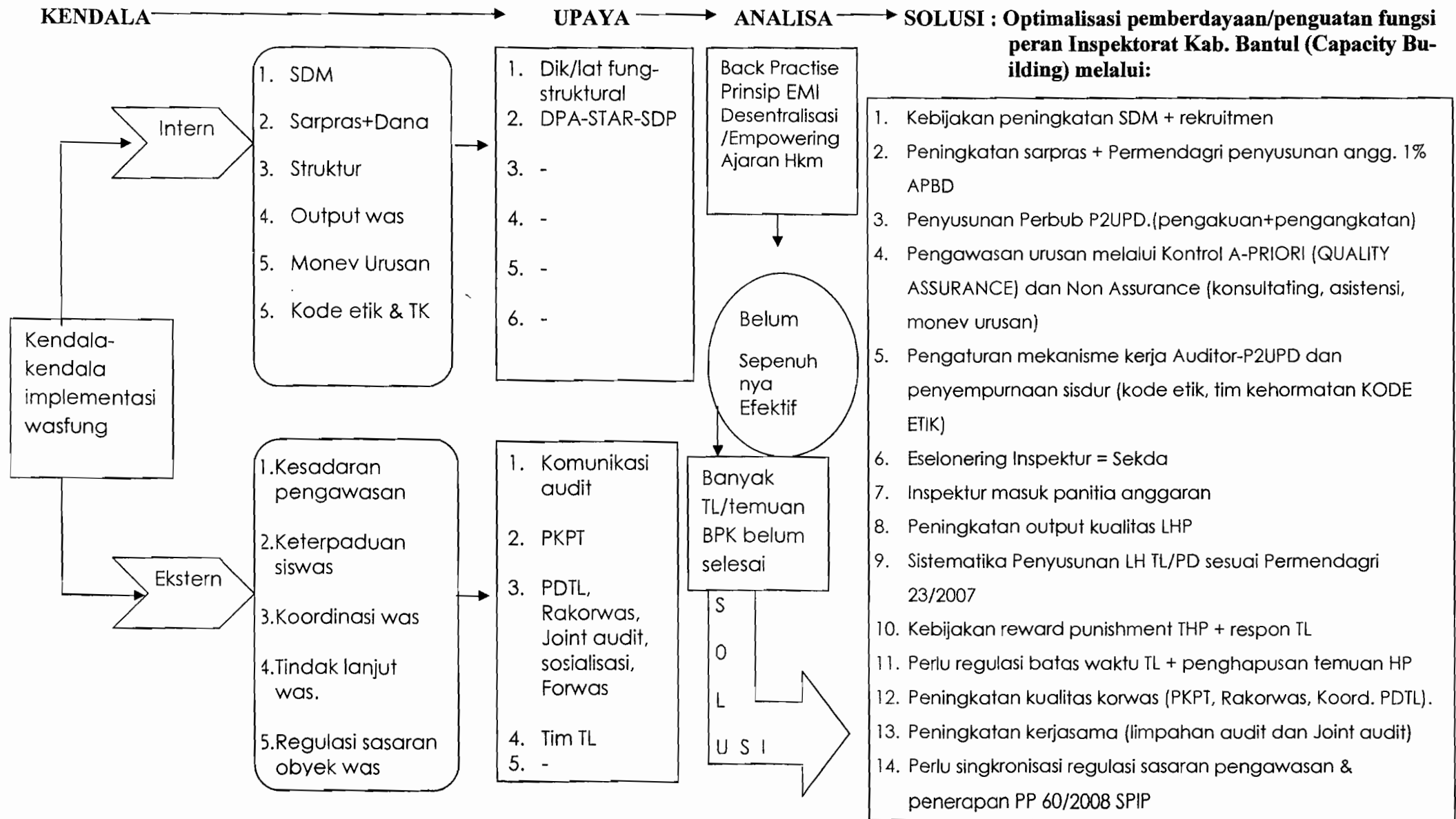
LAMPIRAN-LAMPIRAN

Lampiran 1:

Struktur Organisasi Inspektorat Kabupaten Bantul menurut Perda Kabupaten Bantul No. 17 tahun 2007 tentang Pembentukan dan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul.



Lampiran 2: Skema Hasil Penelitian





UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA

Jl. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta 55223 Telp./Fax. (0274) 520661

Nomor : 49/MH/RISET/2010
Lamp. : -
Hal : *Permohonan Ijin Riset*

Yogyakarta, 2 Juni 2010

Kepada Yth.

Bapak Bupati Bantul

Cq. Kepala Bappeda Kabupaten Bantul

di-

Bantul

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta bersama ini memberitahukan bahwa :

Nama : Bambang Purwadi N
NPM : 09912412
BKU : HTN/HAN

Adalah mahasiswa kami yang sedang diwajibkan melakukan penulisan tesis dengan judul:

***Implementasi Pengawasan Fungsional Di Pemkab Bantul Menurut UU No. 32 Tahun 2004
Tentang Pemerintahan Daerah***

Sehubungan dengan itu kami mohon kepada Bapak/Ibu agar diperkenankannya mahasiswa tersebut memperoleh data yang diperlukan. Adapun hasil penelitian tersebut semata-mata bersifat dan bertujuan keilmuan yang akan dipergunakan untuk menyusun tesis.

Dengan, atas perhatian dan bantuan Bapak/Ibu kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Mahasiswa yang Bersangkutan



Bambang Purwadi N



Ketua Program
Dr. Hj. Nirmala Muda, SH., MHum

Tembusan :

1. Arsip