

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Sila ke-5 Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, pada prinsipnya ditujukan bagi terciptanya masyarakat adil dan makmur sejahtera. Alinea ke-4 Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), telah menjelaskan tujuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia yakni: untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Keseluruhan tujuan tersebut tidak akan tercipta apabila tidak didukung sumber-sumber keuangan negara/daerah yang merupakan aspek urgentif dalam efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut J.H.A Logeman, Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara¹. Menurut Kusumadi Pudjosewojo mengatakan bahwa, Hukum Tata Negara itu adalah:

”hukum yang mengatur bentuk negara, dan bentuk pemerintahan, yang menunjukkan masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatannya yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu, dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan yang memegang kekuasaan penguasa dari masyarakat hukum itu, beserta susunan, wewenang, tingkatan imbangannya dari dan antara alat perlengkapan itu”.²

¹ J.H.A. Logeman dalam, La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.*, Utomo, 2005, Bandung, hlm.188

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Dengan demikian, di Indonesia hanya dikenal satu lembaga penyelenggara pemerintahan yaitu Pemerintah Republik Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah.³

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah yang pernah diterbitkan sejak proklamasi kemerdekaan adalah Undang-Undang Nomor (UU No.) 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, UU Negara Indonesia Timur No. 44 Tahun 1950, UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1956 tentang Pemerintahan Daerah, Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah pertama dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan yang terakhir

²Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Sinar grafika, 2004, Jakarta. hlm 8

³Ibid

dirubah dengan UU No. 9 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No.23 Tahun 2014).

Pada UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum. Selanjutnya Pasal 9 ayat (2) menyebutkan Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, ayat (3) menyebutkan Urusan Pemerintahan Konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya ayat (5) menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan Umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pasal 7 UU No.23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Presiden sebagai kepala pemerintahan memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh Menteri/Kepala Lembaga Non Kementrian, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dan pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.⁴

⁴Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia, Catatan Ke III*. di dalam bukunya Jhonny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayu Media Publishing : Malang, Jawa Timur, 2007, hlm.87

Menurut Mardiasmo, terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu:

“Pertama pengawasan, merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif, yaitu masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Kedua, pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif untuk menjamin bahwa sistem dan kebijakan manajemen dilaksanakan dengan baik sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Sedangkan ketiga pemeriksaan (audit), merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah telah sesuai dengan standar yang ditetapkan”.⁵

Salah satu unsur terpenting dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah pertanggungjawaban dan pengawasan. Menurut A.D. Balifante, menyatakan:

“Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat of die uitoefening controle bestaan”. (Dalam hal ini jabatan Presiden adalah suatu jabatan dalam tatanan negara hukum oleh sebab itu harus ada pertanggungjawaban dan pengawasan).⁶

Gambir Bhatta mengungkapkan bahwa, unsur-unsur utama pemerintahan yaitu :

“Akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan adanya aturan hukum (*rule of law*). Selanjutnya terdapat 4 (empat) unsur utama pemerintahan yang baik: (1) Akuntabilitas mengandung arti adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang telah ditetapkan, (2) Transparansi pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun di daerah. (3) Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi dalam proses perumusan kebijakan publik dan tindakan pelaksanaannya. (4) Segala tindakan dan kebijakan pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum”.⁷

⁵Mardiasmo, *Pewujudan Transparansi Dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance*, Jurnal Akuntansi Pemerintah, 2005.

⁶

⁷ Gambir Bhatta dalam Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*, Mandar Maju, 2004, Bandung, hlm. 87

Menurut Abdul Halim, pengawasan keuangan negara dan daerah berdasarkan ruang lingkupnya dibedakan menurut jenis yaitu Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern.⁸

Menurut Teguh Prasetyo, Teori keadilan bermartabat sebagai suatu sistem menganut pandangan bahwa manakala suatu konflik tidak terelakan di dalam sistem, maka konflik atau ketidaksesuaian, pertentangan maupun kesalingtumpang tindihan antar unsur-unsur dalam sistem itu segera dapat diselesaikan oleh sistem itu sendiri.⁹

Menurut Abdul Halim dan Theresia Damayanti menyatakan Pengawasan dilihat dari metodenya terbagi menjadi 2 (dua) yaitu¹⁰:

1. Pengawasan melekat yang dilaksanakan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu instansi/unit kerja dalam lingkungan pemerintah daerah terhadap bawahannya.
2. Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional APBD yang meliputi BPKP, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/kota.

Secara garis besar lembaga pengawasan terbagi menjadi pengawasan eksternal dan pengawasan internal Pemerintah. Pengawasan intern adalah pengawasan terhadap intern instansi pemerintah oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal (Itjen), Inspektorat Utama, Inspektorat Propinsi (Itprov), dan Inspektorat Kabupaten/Kota

⁸ Abdul Halim dalam Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Ghalia, 1996, Jakarta, hlm 95

⁹
¹⁰ Abdul Halim dan Theresia Damayanti. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. UPP TM YPKN, Yogyakarta, 2007

(Itkab/Itkota). Sedangkan pengawasan ekstern adalah pengawasan independen yang dilaksanakan oleh lembaga eksternal yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah.

Menurut catatan Kementerian Dalam Negeri hingga tahun 2016 sebanyak 361 kepala daerah tersangkut korupsi dengan perincian 343 Bupati/Walikota dan 18 Gubernur. Masih banyaknya kepala daerah yang tertangkap melakukan korupsi telah menimbulkan banyak pertanyaan akan pentingnya pengawasan¹¹.

Dari banyaknya kasus korupsi terhadap kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, dibutuhkan peran pengawas internal dalam melakukan pengawasan.

Menurut pernyataan Wakil Presiden Republik Indonesia pada acara Rakor BPKP yang menyatakan bahwa antara lembaga pengawasan pemerintah harus berkoordinasi antara BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal K/L dan Inspektorat Kab/Kota perlu adanya sistem pengawasan yang baik dan Ia menegaskan, koordinasi yang dimaksud bukan untuk saling mengambil alih tugas masing-masing. "Tapi mensinkronkan cara pengawasan yang baik, sehingga ada suatu arah yang jelas"¹². Dalam disertasi ini menyoroti peran antar kelembagaan pengawasan internal BPKP dengan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri terhadap pengawasan keuangan daerah. Sehingga penulis akan mengidentifikasi kelembagaan pengawasan internal instansi pemerintah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri (Itjen Kemendagri).

¹¹ Riris Katharina, Memperkuat Peran Inspektorat Daerah Dalam Pemberantasan Korupsi, Majalah Info Singkat Vol IX No.18/Puslit/September/2017

¹² www.tempo.com. Tanggal 23 Agustus 2016

Pertama, pengawasan internal instansi pemerintah oleh BPKP. Pengawasan internal instansi pemerintah yang dimandatkan kepada BPKP diatur dalam Pasal 2 Perpres Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP, menyatakan bahwa BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional serta berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam konteks BPKP menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan daerah sebagaimana diatur Perpres Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam tata urutan hirarkhis peraturan perundang-undangan, menurut Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa Undang-undang lebih tinggi dari Peraturan Presiden. Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 8 ayat (3) menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri (Menteri yang dimaksud adalah Menteri yang mengurus Pemerintahan Daerah yaitu Menteri Dalam Negeri). Sehingga kedudukan Perpres Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP dan UU No. 23 Tahun 2014 yang memberikan mandat kepada Menteri Dalam Negeri terkait dengan penyelenggaraan fungsi pengawasan perlu lebih diperjelas, dikarenakan bahwa lembaga pengawasan BPKP berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden sedangkan menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa pengawasan penyelenggaraan

pemerintahan termasuk keuangan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.¹³

Kedua, pengawasan internal instansi pemerintah oleh Itjen Kemendagri. Pengawasan internal instansi pemerintah yang dimandatkan kepada Itjen Kemendagri adalah pengawasan yang diatur dalam Pasal 30 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri, yang menyatakan bahwa Inspektorat Jenderal Kemendagri RI berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri serta mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan intern di Kementerian Dalam Negeri dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai denganketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan sebagai salah satu unsur dari fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah merupakan bagian integral dari sistim penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah¹⁴, menyatakan bahwa pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah, serta Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh Menteri/Kepala Lembaga Non Kementerian, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan

¹³Manan, Bagir, 1995, *Perbandingan Hukum Tata Negara, Dewan Konstitusi di Prancis dan Mahkamah Konstitusi di Jerman*, Program Pasca Sarjana, Unpad, Bandung. Hlm.112

¹⁴ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Penerbit Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri Tahun 2014

Pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dan pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri. Selanjutnya pasal 377 dalam bab pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi yang menyatakan bahwa Menteri melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan Menteri teknis dan Kepala Lembaga pemerintahan non Kementerian melaksanakan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan bidang tugas masing-masing dan berkoordinasi dengan Menteri. Yang dimaksud dengan “pengawasan umum” adalah pengawasan terhadap pembagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi/Kab/Kota, kelembagaan daerah Provinsi/Kab/Kota, kepegawaian pada perangkat daerah Provinsi/Kab/Kota, keuangan daerah Provinsi/Kab/Kota, pembangunan daerah Provinsi/Kab/Kota, pelayanan publik di daerah Provinsi/Kab/Kota, kerjasama daerah Provinsi/Kab/Kota, Kebijakan daerah Provinsi/Kab/Kota, Gubernur/Bupati/Walikota dan DPRD Provinsi/Kab/Kota dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan¹⁵.

Adanya lembaga-lembaga pengawasan menunjukkan kemauan keras pemerintah untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dengan jumlah lembaga pengawasan yang aktif melakukan pengawasan, maka secara formal praktis tertutup setiap celah bagi penyelewengan dan penyalahgunaan keuangan negara. Namun realitasnya pengawasan internal yang bersifat *preventif* tersebut belum berfungsi secara maksimal. Kinerja

¹⁵ Ibid. hal 97

lembaga pengawas internal ini masih dipertanyakan dalam hal pencegahan penyelewengan keuangan daerah.

Menurut Jimly Asshiddiqie,

Ada tiga pengertian lembaga negara yaitu Pertama, lembaga negara dalam arti lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi *trias politica* kekuasaan negara. Lembaga negara dimaksud biasa dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara dibidang eksekutif, legislative, dan yudikatif, ditambah lembaga negara lainnya seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang bersifat auditif, dan (kalau dulu, sebelum UUD 1945 diubah) ditambah dengan Dewan Pertimbangan Agung sebagai lembaga *Advisory*. Dengan demikian, pengertian lembaga negara itu diartikan sangat sempit dan terbatas pada tingkat pusat dan yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang lazim disebut dengan istilah lembaga tinggi negara. Kedua, pengertian lembaga negara yang lebih luas adalah semua lembaga yang disebut dan ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sebagai lembaga negara dan para anggota atau fungsionaris yang menduduki jabatan didalamnya disebut sebagai pejabat negara. Namun pengertian lembaga negara juga dapat dipahami secara lebih luas dalam arti lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi bernegara, baik dalam konteks fungsi pemerintahan dalam arti eksekutif, maupun dalam arti fungsi kekuasaan negara dalam arti yang luas dan mencakup fungsi legislatif, yudikatif, auditif, dan lain-lain. Semua lembaga, organ, atau institusi yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang tidak termasuk kedalam pengertian organ atau institusi masyarakat (civil society) dan institusi dunia usaha (market) yang sama sekali terpisah dari organisasi negara, dapat disebut lembaga negara (state institution, staat organ)¹⁶.

Menurut Jimly Asshiddiqie,

Mengenai keuangan daerah yang menyatakan bahwa Keuangan daerah sebenarnya adalah juga keuangan negara. Sebabnya adalah, negara Indonesia tersusun sebagai satu negara kesatuan (*unitary state*). Karena itu, sebagai suatu badan hukum publik (*public body*), negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah suatu kesatuan badan hukum yang bersifat tunggal dan tidak terpecah-pecah atau terpisah-pisah. Bahwa didalamnya terdapat pengaturan-pengaturan yang memberikan otonomi yang bersifat sangat luas ataupun bersifat khusus kepada satu dua daerah provinsi ataupun daerah Kabupaten dan Kota, maka hal itu tetap tidak mengurangi pengertian bahwa Republik Indonesia adalah satu negara kesatuan yang berbentuk satu badan hukum publik tunggal. Dalam konteks paham negara kesatuan yang demikian, maka

¹⁶ Jimly Asshiddiqie *Op.Cit*, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal.595

pengertian uang dan kekayaan Negara Kesatuan Republik Indonesia juga bersifat tunggal dan terintegrasi. Oleh karena itu, uang daerah adalah juga uang Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah provinsi tertentu atau daerah kabupaten tertentu adalah juga pendapatan dan pengeluaran pemerintahan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan manajemen keuangan. Tentu saja, dengan wilayah sebesar Indonesia, dengan jumlah pemerintah daerah kabupaten dan kota lebih dari 440 buah dan 33 pemerintah daerah provinsi, uang negara sebagai satu kesatuan tidak mungkin dikelola secara terpusat dan terkonsentrasi. Dapat dipastikan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat membutuhkan sistem pengelolaan keuangan negara yang terdesentralisasi dan terdekonsentrasi dengan efektif dan efisien. Karena itu, di setiap pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota diadakan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang tersendiri. Secara umum, APBD itu juga termasuk kedalam pengertian keuangan negara, tetapi secara khusus dapat disebut sebagai keuangan daerah saja¹⁷.

Berdasarkan Surat Inspektorat Provinsi Bali Nomor 700/215.Sek/Itprov Hal Penguatan Kelembagaan pengawasan yang menyatakan berdasarkan hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri (masukan dari berbagai pihak seperti KPK, BPK, dan Penegak Hukum Lainnya) terhadap lembaga Inspektorat Daerah bahwa efektivitas pengawasan Inspektorat Daerah belum optimal, ini dikarenakan Inspektorat Daerah tidak mampu mencegah maraknya penyimpangan dan belum mampu menjadi alat deteksi dini penyimpangan. Sebagaimana kasus-kasus berikut :

- Banyakkan praktek korupsi keuangan daerah, namun inspektorat daerah tidak dapat mendeteksi dini; dan
- Banyak jumlah PNS yang telah divonis sepanjang tahun 2016 yaitu 134 PNS, tahun 2015 yaitu 104 PNS yang divonis, tahun 2014 yaitu 101 PNS yang telah divonis, sejak 2012 sampai dengan 2016 total terdapat 448 PNS yang terjerat korupsi. PNS tersebut berasal dari lingkungan Pemerintah

¹⁷Ibid. hlm.835

Kota, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten. Ini belum termasuk dengan kepala daerah atau PNS dari tingkat Kementerian

Pada tahun 2009 antara Provinsi Jawa Timur dengan Kota Pasuruan dan Kabupaten Pasuruan pernah terjadi penolakan menandatangani berita acara kesepakatan terhadap rancangan program kerja pengawasan Provinsi Jawa Timur Pernyataan penolakan penandatanganan berita acara kesepakatan RKPT Pemkot Pasuruan ditandatangani Sekda Kota Pasuruan Setiyono, 24 Desember 2008 dengan nomor surat 700/5272/423.152/2008. Selang tujuh hari kemudian, yaitu tanggal 31 Desember 2008 hal yang sama dilakukan Pemkab Pasuruan yang saat itu ditandatangani Sekda Mahmud Rief melalui surat nomor 700/447/424.084/2008. Baik dari segi format maupun isi, kedua surat penolakan tersebut sama¹⁸. Penolakan ini terjadi dikarenakan Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Pasal 49 ayat 6 menyebutkan, Inspektorat kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang didanai dengan APBD. Sementara itu dalam Pasal 49 ayat 5 dinyatakan, wewenang inspektorat Provinsi hanya sebatas pengawasan pada tugas dan fungsi SKPD yang didanai APBD Provinsi saja.

Berdasarkan data empiris, dari beberapa informasi dan data serta pernyataan dari masyarakat sebagai berikut :

1. Menurut Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Tahun 2013 bahwa Pemerintah agar meninjau ulang

¹⁸ <http://Kompas.com> di akses tanggal 28 Oktober 2017

pengaturan aparat pengawasan intern pemerintah antara BPKP dengan Itjen Kementerian Dalam Negeri.¹⁹

2. Menurut pernyataan Wakil Presiden Republik Indonesia pada acara Rakor BPKP yang menyatakan bahwa antara lembaga pengawasan pemerintah harus berkoordinasi antara BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal K/L dan Inspektorat Kab/Kota perlu adanya sistem pengawasan yang baik dan Ia menegaskan, koordinasi yang dimaksud bukan untuk saling mengambil alih tugas masing-masing. "Tapi mensinkronkan cara pengawasan yang baik, sehingga ada suatu arah yang jelas"²⁰. Dalam disertasi ini menyoroti peran pengawas internal BPKP dengan Inspektorat terhadap kewenangan pengawasan keuangan daerah. Sehingga penulis akan mengidentifikasi kelembagaan pengawasan internal instansi pemerintah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri (Itjen Kemendagri).
3. Dari data Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri terkait sistem aplikasi pengelolaan keuangan daerah, dari 539 Pemerintah Daerah, yang telah menggunakan sistem pengelolaan keuangan daerah dari BPKP berjumlah 410 dan yang dari sistem Kementerian Dalam Negeri berjumlah 129

Sehubungan dengan hal tersebut menurut penulis, pengawasan yang tumpang tindih antar pengawasan keuangan daerah antara lain disebabkan oleh tidak adanya proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan terkait mekanisme pengaturan antar pengawasan. Sejak tahun 2005 dengan diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005

¹⁹ Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan Semester II Tahun 2013

²⁰ www.tempo.com. Tanggal 23 Agustus 2016

tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan pasal 13 yang menyatakan bahwa Perencanaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah meliputi Perencanaan Jangka Panjang, Perencanaan Jangka Menengah dan Perencanaan Tahunan sesuai peraturan perundang-undangan. Pada tahun 2017 telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan. Namun arah pengawasan masih bersifat masing-masing belum adanya pedoman pengawasan bersama yang jelas.

Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2006 Tentang Sistim Pengendalian Intern Pemerintah yang merupakan pemrakarsa dari Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan pada Pasal 49 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2006 tentang Sistim Pengendalian Intern Pemerintah yang menyatakan bahwa 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 didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Sehingga Peneliti menggunakan asas sebagai dasar maupun kaidah hukum.guna memperkuat landasan Penelitian ini. Terkait dengan asas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menyebutkan sebagai berikut.²¹

²¹Manan, Bagir, 2004, *Good Governance, dalam Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII.hlm.56

1. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (UU No.28 Tahun 1999) menyatakan asas umum pemerintahan negara yang baik terdiri atas; a) Asas Kepastian Hukum; b) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; c) Asas Kepentingan Umum; d) Asas Keterbukaan; e) Asas Proporsionalitas; f) Asas Profesionalitas; dan g) Asas Akuntabilitas.
2. UU No.17 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Negara menyatakan asas keuangan negara, akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.
3. UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas: a) kepastian hukum; b) tertib penyelenggara negara; c) kepentingan umum; d) keterbukaan; e) proporsionalitas; f) profesionalitas; g) akuntabilitas; h) efisiensi; i) efektivitas; dan j) keadilan.
4. UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30 Tahun 2014) menyebutkan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagai berikut: a) Kepastian Hukum; b) Asas Kemanfaatan, c) Asas Ketidakberpihakan; d) Asas Kecermatan; e) Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan; f) Asas Keterbukaan; g) Asas Kepentingan Umum; h) Asas Pelayanan Yang Baik.

Ada dua lembaga pengawasan internal pemerintah yaitu BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri dalam melakukan pengawasan dengan objek pengawasan yang sama terkait dengan urusan di

bidang keuangan daerah. Sehingga Penelitian ini akan memfokuskan penataan kelembagaan pengawasan keuangan daerah dengan mengusulkan Peraturan Presiden terkait Kebijakan Pengawasan untuk mengakomodir pelaksanaan pengawasan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan. Selanjutnya Peneliti memilih akan melakukan Penelitian dengan judul **“Konsep Ideal Pengawasan Terhadap Keuangan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Berbasis Nilai Keadilan ”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana eksistensi pengawasan keuangan daerah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kemendagri dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan?
2. Apa Saja Kelemahan-kelemahan yang timbul dalam pelaksanaan pengawasan keuangan daerah?
3. Bagaimana konsep ideal pengaturan pengawasan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan menemukan solusi kejelasan lembaga pengawasan yang dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jenderal.
2. Untuk menganalisis dan menemukan solusi atas kelemahan-kelemahan yang timbul dari pengawasan keuangan daerah yang dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jenderal.
3. Untuk menganalisis dan menemukan solusi adanya belum adanya pengaturan pengawasan guna menciptakan kepastian hukum untuk mewujudkan pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis
 - a. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan semangat dan rasa percaya diri untuk melakukan penelitian-penelitian lainnya dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum kelembagaan terutama menyangkut pengawasan di bidang keuangan daerah.
 - b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara khususnya mengenai pengawasan di bidang keuangan daerah dan sekaligus dapat menambah khasanah kepustakaan hukum tata negara di Indonesia pada umumnya.
 - c. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang

hukum khususnya bidang ilmu hukum tata Negara terutama yang berkaitan dengan kelembagaan di bidang pengawasan keuangan daerah.

2. Secara Praktis

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum khususnya hukum tata negara terutama yang berkaitan dengan kelembagaan di bidang pengawasan keuangan daerah.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang persoalan yang dihadapi dalam rangka pelaksanaan pengawasan keuangan sehingga ada solusi yang didapatkan.
- c. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (*input*) yang berguna dalam memberikan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan (*legal policy*) khususnya yang berkaitan dengan kewenangan antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri.

E. Kerangka Konseptual

Konsepsi adalah rangkaian konsep-konsep, definisi dan proposisi yang digunakan sebagai landasan pemikiran penelitian dalam hal ini, konsep, definisi dan proposisi yang dirangkai harus relevan dengan topik penelitian. Konsep adalah suatu peristilahan atau lambang yang mempunyai pengertian tertentu dalam ruang lingkup tertentu. Oleh karena itu konsep pada hakikatnya menunjuk pada suatu pengertian.²²

²² Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2012, hlm. 41.

Adapun definisi adalah batasan pengertian tentang suatu fenomena atau konsep. Definisi memiliki uraian lebih tegas, lebih singkat dan khusus. Oleh karena itu perlunya suatu fenomena atau konsep didefinisikan adalah untuk mempertegas dan mempersempit fenomena yang diteliti.²³

Pada bagian ini akan dijelaskan hal-hal yang berkenaan dengan definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini. Pada suatu penelitian adakalanya diperlukan definisi tersendiri yang khusus dikaitkan dengan topik penelitian. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan penafsiran dan pengertian dari beberapa istilah yang dipergunakan antara lain²⁴.

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁵.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁶.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang

²³*Ibid.*

²⁴Agus Dwiyanto. *Mewujudkan Good Geovernance Melalui Pelayanan Public*. hal. 78. UGM Press. Yogyakarta. 2006

²⁵ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 1

²⁶ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2

menjadi kewenangan daerah otonom²⁷. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia²⁸.

Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah²⁹.

Kementerian Dalam Negeri disingkat Kemendagri adalah Kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan dalam negeri. Kemendagri dipimpin oleh seorang Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Kemendagri merupakan salah satu dari tiga kementerian bersama dengan Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945. Kementerian Dalam Negeri tidak dapat diubah atau dibubarkan oleh Presiden. Menteri Dalam Negeri secara bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama³⁰.

F. Kerangka Teori

Teori merupakan sebuah sistem idea tau abstraksi yang saling bertautan dan berfungsi menata pengetahuan mengenai dunia dan realitas sedemikian rupa. Teori memuat sejumlah asumsi, pengandaian dan konsep yang digunakan untuk memahami dan memaknai dunia. Dalam sebuah kajian

²⁷ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 3

²⁸ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 6

²⁹ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 7

³⁰ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan., hlm. 11

ilmiah, teori memainkan peranan penting untuk menopang prespektif dan sudut pandang peneliti. Prespektif dimaksud adalah ikhtiar peneliti untuk membangun relasi atau narasi tentang kerja dunia (teori) dengan objek penelitian (data) yang dikaji, terutama ketika peneliti melakukan penilaian dan analisis terhadap data-data penelitian yang sistematis. Dengan demikian, teori sebagai sebuah perspektif dapat dijadikan sebagai kerangka kerja (frame work) dalam menganalisis suatu masalah penelitian.

Menurut M.Solly Lubis, landasan teori adalah suatu kerangka pemikiran atau butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan (problem) yang dijadikan bahan perbandingan, pegangan, teoritis, yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang merupakan masukan dalam membuat kerangka berpikir dalam penulisan³¹. Suatu kerangka teori bertujuan cara-cara untuk mengorganisasi dan menginterpretasi hasil-hasil penelitian dan menghubungkannya dengan hasil-hasil penelitian terdahulu.

Mengacu pada pandangan yang diatas, dalam penelitian ini penulis akan menggunakan teori sebagai analisis untuk menjelaskan permasalahan penelitian dengan mengupayakan keseimbangan antara aspek filosofis, normatif dan sosiologis. Negara Hukum dan Teori keadilan bermartabat sebagai *Grand Theory*; Teori Sistem Hukum sebagai *Middle Range Theory* yang merupakan jembatan dari *grand theory* ke *applied theory*, dan teori Kewenangan dan teori Bekerjanya Hukum yang merupakan *Applied Theory*

1. Grand Teori

³¹Burhan Ashofa, Metode Penelitian Hukum, Mandar Madja, Bandung, 1994, hlm.80

a. Negara Hukum

Negara hukum menjadi *Grand Theory* dalam penelitian ini, oleh karena negara bukan sekedar sekumpulan keluarga belaka atau suatu persatuan organisasi profesi, atau penengah diantara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan antara perkumpulan-perkumpulan suka rela yang diizinkan keberadaannya oleh negara.³²

Berkaitan dengan Negara hukum, dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional (*constitutional state*), yaitu negara yang dibatasi konstitusi.

Menurut J.F. Stahl³³, ada empat unsur dari negara hukum, yaitu :

- 1) Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan
- 3) Pemerintah harus berdasarkan peraturan-peraturan hukum; dan
- 4) Adanya peradilan administrasi.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga cirri penting dalam setiap negara hukum yang disebut dengan istilah *The Rule Of Law*³⁴, yaitu:

- 1) Supremacy of law
- 2) Equality before the law
- 3) Due process of law

³²C.F. Strong. *Modern Politikal Constitutions: An Introducting to the Consevative Study of Their History and Existing*, diterjemahkan oleh SPA Teamwork, Bandung Nusa Media, 1996 hlm.6

³³Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi", PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm 297

³⁴Ibid...

Keempat prinsip *rechstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut diatas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule Of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh *The International Commission Of Jurist*, prinsip-prinsip negara hukum ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak dibutuhkan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum

Menurut Jimly Asshidiqie, terdapat dua belas prinsip pokok dari negara hukum yang berpedoman dengan UUD 1945³⁵.

³⁵Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...* Lihat Juga Candra Irawan Politik Hukum Hak kekayaan Intelektual Indonesia “Kritik Terhadap *WTO/TRIPs Agreement* dan upaya Membangun Hukum Kekayaan Intelektual Demi kepentingan Nasional”, Bandung : Mandar Maju, 2011, hlm 61-63 Prinsip Pokok Negara Hukum sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie ialah :

1. Supremasi hukum (*Supremacy Of Law*) adanya pengakuan normative dan empiric akan supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*Supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini. Segala sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative action* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah lebih jauh maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative action* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya adalah kaum wanita ataupun anak terlantar.
3. Asas Legalitas (*due process of law*). Setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (re gels)*

Untuk dasar pijakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Hukum yang telah tertuang didalam UUD 1945 pada pasal 1 ayat 3 yang berbunyi bahwa “ *Negara Indonesia adalah Negara Hukum* ” dimasukkannya ketentuan ini didalam bagian pasal UUD 1945 yang menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat Negara.

-
4. Pembatasan kekuasaan. Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertical atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
 5. Organ-organ eksekutif independen. Pembatasan terhadap kekuasaan di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independen*, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan.
 6. Peradilan bebas dan tidak memihak. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Hakim dalam menjalankan tugas judisialnya tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
 7. Peradilan Tata Usaha Negara. Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip keadilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutan secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalkannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
 8. Peradilan Tata Negara (*constitutional court*). Disamping adanya peradilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, pentingnya mahkamah konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *check and balances* antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisahkan untuk menjamin demokrasi.
 9. Perlindungan hak asasi manusia. Adanya perlindungan *constitutional* terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis
 10. Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*)/ dianut dan dipraktekannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup ditengah masyarakat
 11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*). Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.
 12. Transparansi dan kontrol sosial. Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakkan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Sejak berdirinya negara Indonesia, para *Founding Father* telah menetapkan Indonesia sebagai negara hukum. Sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 Pra amandemen, yaitu dalam penjelasan Umum yang menyatakan bahwa: Negara Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*). Dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pasca amandemen juga mengatur bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Unsur-unsur Negara hukum Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945³⁶, yaitu:

1. Pancasila dijadikan dasar hukum dan sumber hukum, dimana Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang hidup di masyarakat juga memuat prinsip dalam agama. Sehingga mempunyai kesamaan dengan demokrasi Islam.
2. Kedaulatan Negara ada pada rakyat dilaksanakan oleh lembaga negara yaitu sebagaimana disebut dalam konstitusi yang bermakna adanya permusyawaratan, hal ini mengingatkan kesamaan dengan prinsip rule of law.
3. Adanya pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi Negara (distribution of powers);
4. Kekuasaan atau pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi;
5. Adanya independensi kekuasaan kehakiman;
6. Adanya kerjasama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah dalam pembentukan hukum dan perundang-undangan;

³⁶www.Kompasiana.com. Tanggal akses 24 Mei 2016

7. Adanya jaminan hak-hak asasi manusia dan kebebasan yang bertanggungjawab.

Dasar negara yang diformulasikan dalam Pembukaan UUD 1945 mengandung nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Keadilan, Kebebasan, Kerakyatan, dan Kesejahteraan. Dalam Pembukaan UUD 1945 terkandung pokok-pokok pikiran yang merupakan perwujudan dari cita hukum (*rechtssidee*) yang mengusai hukum dasar negara, baik hukum tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis.

Penulis mengambil teori negara hukum sebagai *grand theory*, fungsi pengawasan antara BPKP dengan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri perlu adanya kepastian hukum dalam arti kewenangannya dalam pelaksanaan fungsi pengawasan keuangan daerah sehingga dengan adanya kepastian hukum tidak akan lagi ada tumpang tindih.

b. Teori Keadilan Bermartabat

Teori Keadilan Bermartabat sebagai *Grand Theory*, teori keadilan bermartabat itu adalah suatu nama dari teori hukum. Bahwa Teori keadilan bermartabat adalah suatu ilmu, dalam hal ini ilmu hukum. Sebagai suatu ilmu hukum, cakupan atau *scope* dari teori keadilan bermartabat dapat dilihat dari susunan atau lapisan dalam ilmu hukum³⁷.

Menurut Teguh Prasetyo, teori keadilan bermartabat sebagai suatu sistem menganut pandangan bahwa manakala suatu konflik tidak terelakan didalam sistem, maka konflik atau ketidaksesuaian, pertentangan maupun

³⁷Prof Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, hlm 101

kesalingtumpang tindih antar unsur-unsur dalam sistem itu segera dapat diselesaikan oleh sistem itu sendiri³⁸.

Suatu sistem hukum positif dalam perspektif teori keadilan bermartabat. Hukum positif Indonesia itu satu sistem yang tidak sedang ditunggu, tetapi satu sistem yang eksis. Sistem hukum Indonesia dilihat sebagai suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut³⁹.

Menurut Teguh Prasetyo, sifat sistemik dalam teori keadilan bermartabat terkait tuntutan keseimbangan. Pengertian atau definisi dari konsep sistem yang dianut dalam teori keadilan bermartabat adalah suatu perangkat prinsip atau perangkat asas dan perangkat kaidah hukum positif yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan teramat penting dari suatu sistem hukum positif yang keseluruhan telah dirancang menurut pola tertentu, saling berkaitan erat satu bagian dengan bagian yang lain dan saling bahu-membahu antara satu unsur dengan unsur yang lainnya didalam suatu kesatuan tujuan⁴⁰.

Teori Keadilan bermartabat dalam desertasi ini,yaitudalam hal tugas pokok dan fungsi dari masing-masing kelembagaan artinya bahwa jangan sampai dengan menciptakan suatu sistem hukum positif baru berupa lembaga baru akan membuat pelaksanaan menjadi tumpang tindih.

2. Middle Teori (Sistem Hukum)

³⁸Ibid.,hlm 102

³⁹ Ibid.hlm.122.

⁴⁰Ibid. hlm 99

Middle Teori yang dipilih oleh peneliti dalam penelitian ini adalah “Sistem Hukum”, alasan penelitian menggunakan teori sistem hukum karena dengan sistem hukum yang baik akan menciptakan peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga kewenangan dan kedudukan dari BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri terhadap pengawasan keuangan daerah menjadi lebih jelas.

Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami melalui sebuah sistem⁴¹. bahwa suatu sistem adalah suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain⁴².

Sistem adalah sesuatu yang terdiri dari sejumlah unsur atau komponen yang selalu dipengaruhi dan mempengaruhi dan terkait satu sama lainnya oleh satu atau beberapa asas⁴³. Suatu sistem merupakan satu kesatuan yang utuh atau bulat dan didalam sistem tersebut tidak ditemukan adanya pertentangan peran maupun fungsi. Dengan demikian fungsi selalu terkait dengan keadaan dimana bagian-bagiannya satu sama lain tergantung secara fungsional⁴⁴, dan mempunyai batas-batas tertentu tetapi merupakan komponen dari suatu keutuhan yang bulat. Jika salah satu komponen itu berubah maka bagian-bagian lainnya juga pasti berubah.

Sistem juga diartikan sebagai sesuatu yang memiliki orientasi kepada tujuan. Suatu sistem memiliki sub-sistem, atau suatu sistem berorientasi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya. Namun yang prinsipil dalam

⁴¹Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, 2008, Bandung, hlm.3.

⁴²Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, 2000, Bandung, hlm. 48.

⁴³Visser't Hooft, H.PHH: *Filosofie van de rechtswetenschap*, dalam C.F.G Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, 1991, Bandung, hlm.56

⁴⁴Arifin Rahman, *Sistem Politik Indonesia Dalam Perspektif Struktural-fungsional*, (a:SIC, cet., 1), 1998, Surabaya hlm.2

sistem adalah independensi sistem dari lingkungannya. Bekerja bagian-bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga. Adanya kekuatan pemersatu yang mengikat sistem, dan disebut mekanisme control

Jadi sistem merupakan suatu keseluruhan rangkaian, yang mencakup unsur bagian, konsistensi, kelengkapan dan konsepsi atau pengertian dasarnya. Bahwa pada hakikatnya sistem itu merupakan suatu kesatuan dan terbagi-bagi dalam bagian-bagian dalam kesatuan yang terbagi-bagi itu setiap masalah atau setiap persoalan yang muncul selalu dapat menemukan jawaban atau penyelesaiannya. Dengan kata lain, jawaban atau penyelesaian terhadap permasalahan didalam sistem tersebut tidak perlu dicari diluar sistem itu, namun justru terdapat didalam sistem itu sendiri.

Menurut Sudikno Mertokusumo, pada hakikatnya sistem, termasuk sistem hukum merupakan suatu kesatuan hakiki dan terbagi-bagi dalam bagian-bagian didalam mana setiap masalah atau persoalan menemukan jawaban itu terdapat didalam sistem itu sendiri.⁴⁵

Soerjono Soekanto mengatakan sistem hukum pokok-pokoknya adalah; (1) elemen dari sistem hukum, (2) Bidang Sistem Hukum, (3) Konsistensi sistem Hukum, (4) Pengertian Dasar Sistem Hukum, (5) Kelengkapan Sistem Hukum⁴⁶.

J.J.H Bruggink, berpandangan mengenai sistem hukum dan mengatakan:

“jika kita mendengar orang menyebut istilah sistem hukum, maka yang sedang berbicara seringkali adalah seorang pembicara yang

⁴⁵Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Cetakan Kedua, Liberty, 1999, Yogyakarta, hlm., 119

⁴⁶Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, cet 3 UI, Press, 1983, Jakarta, hlm.25.

berkerangka acuan ilmu hukum, yang mendekati hukum dari aspek sistematisnya. Ia dengan itu bermaksud hendak memperlihatkan aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu dalam suatu hubungan saling berkaitan. Istilah sistem hukum yang dimaksud berkenaan dengan suatu keseluruhan hukum yang terbatas”.⁴⁷

Sedangkan menurut John Henry Merryman “*A Legal System is an operating set of legal institution, procedure, and rules*”. Sistem hukum adalah set operasi lembaga-lembaga hukum, prosedur dan peraturan-peraturan.⁴⁸

Menurut Fuller, untuk mengetahui akan keberadaan sistem hukum, maka harus diletakkan delapan asas yang dinamakannya *principles of legality*⁴⁹, yaitu:

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan orang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Suatu sistem hukum terdapat bagian-bagian yang masing-masing terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai hubungan khusus atau tatanan. Pembagian sistem hukum menjadi bagian-bagian sekaligus merupakan ciri sistem hukum. Untuk dapat melakukan pembagian harus ada

⁴⁷J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta, cet.1, Aditya Bakti, , 1995, Bandung hlm.139

⁴⁸John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition, An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America*, Stanford University Press, 1969, Stanford, California, hlm 1

⁴⁹ Fuller dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 51

kriteriumnya. Oleh karena itu kriterium merupakan prinsip yang dijadikan sebagai dasar pembagian. Antara unsur-unsur dari lingkungan diluar sistem terdapat hubungan khusus atau tatanan. Tatanan ini disebut struktur.

Struktur menentukan identitas atau ciri sistem, sehingga masing-masing unsur itu pada dasarnya dapat berubah dan dapat diganti tanpa mengganggu kontinuitas sistem.

Menurut teori Lawrence M. Friedmansistem hukum memiliki tiga elemen, yaitu Struktur Hukum(*legal structure*), Substansi Hukum(*legal substance*), dan Budaya Hukum(*legal culture*)⁵⁰:

- a. Pertama, Struktur Hukum (*legal Structure*). Struktur hukum menyangkut mengenai lembaga-lembaga yang berwenang untuk membuat dan melaksanakan undang-undang yang diciptakan oleh sistem hukum. Bagaimana legislatif melaksanakan fungsinya sebagai pembentuk perundang-undangan. Demikian juga mengenai eksekutif, apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan oleh Presiden beserta Menteri-menteri, birokrat-birokrat dan bagaimana cara polisi melaksanakan tugas⁵¹
- b. Kedua, substansi hukum (*legal substance*). Substansi hukum yaitu berupa materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan. Substansi hukum adalah seperangkat kaidah hukum, norma-norma, pola tingkah laku dari masyarakat atau disebut juga *actual rules or norms used by institutions*. Substansi hukum juga berupa putusan-putusan pengadilan. Putusan

⁵⁰Lawrence M.Friedman, *Law and society, An Introduction*, Englewood Cliffs, N.J.07632:Pretince Hall, Inc,1997, hal. 14

⁵¹Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Yuma Pressindo, 2015, Yogyakarta, hlm. 43

pengadilan dapat merupakan peraturan baru atau hukum baru (Putusan Mahkamah Konstitusi). Termasuk juga substansi hukum berupa norma-norma yang hidup dan dipatuhi dalam kegiatan sehari-hari. Oleh karena itu substansi tidak hanya yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga yang formal seperti legislative, judikatif dan eksekutif, tetapi juga hukum yang hidup (*living law*) didalam masyarakat antara lain kaidah-kaidah hukum kebiasaan yang tidak tertulis. Dengan demikian konsep *legal substance* mencakup juga apa yang dihasilkan oleh masyarakat.⁵²

- c. Ketiga, budaya hukum (*legal culture*) Budaya hukum yaitu sikap orang terhadap hukum dan sistem hukum, yaitu menyangkut kepercayaan akan nilai, pikiran dan/atau ide harapan mereka⁵³.

Hukum akan berperan baik manakala ketiga komponen yaitu struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum itu saling berinteraksi dan memainkan peranan sesuai dengan fungsinya, sehingga hukum akan berjalan secara efektif sesuai dengan fungsinya. Apabila ketiga komponen sistem hukum tersebut tidak berfungsi dengan baik, maka akan muncul permasalahan dalam upaya untuk memfungsikan hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat itu sendiri⁵⁴.

Didalam sistem hukum ketiga komponen (struktur, substansi dan kultur) tersebut saling mempengaruhi dan tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lainnya, bahwa struktur hukum (*legal structure*) yang baik tidak akan berjalan dengan baik kalau tidak ditunjang oleh adanya substansi

⁵²*Ibid.*

⁵³*Ibid*

⁵⁴Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (kumpulan karya tulis)*, Alumni, 2002, Bandung, hlm. 3

hukum (*legal substance*) yang baik pula. Demikian pula substansi hukum (*legal substance*) yang baik tidak ada dapat dirasakan manfaatnya kalau tidak ditunjang oleh struktur hukum (*legal structure*) yang baik. Selanjutnya struktur hukum dan substansi hukum yang baik tidak akan dapat dirasakan eksistensinya kalau tidak didukung oleh budaya hukum (*legal culture*) masyarakat yang baik pula.

Berdasarkan pengertian Sistem Hukum tersebut, dalam penelitian ini adalah sebagai teori untuk, (1) membedah kewenangan lembaga pengawasan internal instansi pemerintah, dan (2) membedah kedudukan lembaga pengawasan internal instansi pemerintah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

3. Applied Teori

a. Kewenangan

Applied Teori yang dipilih oleh Peneliti dalam Penelitian ini adalah teori kewenangan. Alasan Peneliti menggunakan teori kewenangan sebagai *Applied Theory* karena teori ini menghubungkan antara *Grand Theory* (teori kelembagaan) dengan *Applied Theory* (teori pengawasan).

Kewenangan sebagai *Applied Theory* merupakan salah satu teori yang sangat penting dalam kerangka menganalisis pada fokus kajian disertasi ini yang akan ditulis mengenai Kewenangan. Alasan Peneliti menggunakan teori ini karena adanya pengawasan keuangan daerah yang dilakukan BPKP dan Inspektorat dengan objek keuangan daerah.

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu “*authority of theory*” (dalam bahasa Belanda “*theorie van hetgezag*”, dalam bahasa Jerman “*theorie der autoritat*”). HD. Stoud, seperti dikutip oleh Ridwan HB, menyatakan pengertian kewenangan adalah “keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.⁵⁵

Ateng Syafrudin membedakan pengertian kewenangan dengan wewenang dikatakan bahwa,

Perbedaan antara pengertian “kewenangan” (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*) adalah sebagai berikut: Kewenangan adalah apa yang disebut dengan “kekuasaan formal”, kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan “wewenang”, adalah hanya mengenai suatu “bagian” (*onderdeel*) tertentu saja dari kewenangan.⁵⁶

Wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan. Philipus. M. Hadjon mengatakan,

Jika dicermati secara seksama, terdapat sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegdheid*”, perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun hukum privat. Dalam hukum Indonesia, istilah kewenangan digunakan dalam konsep hukum publik. Hadjon menegaskan bahwa kewenangan (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, kewenangan berkaitan dengan kekuasaan.⁵⁷

⁵⁵H Salim, dan ES Nurbadi, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Desertasi* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 183

⁵⁶Ateng Syafrudin dalam Philipus. M Hadjon, Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid), *Jurnal Pro Justitia* Tahun XVI No.1, Universitas Parahyangan, Bandung, 1998, hlm.90

⁵⁷Philipus M. Hadjon dalam Ismail, *Ringkasan Eksekutif Desertasi Ilmiah Kedudukan dan Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Dalam penindakan Pelanggaran Pemilihan Umum Untuk mewujudkan Pemilihan Umum Yang Demokratis*, Universitas Jayabaya, 2016, hlm 25

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan, meliputi:

- 1) Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan, sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui Atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan tersebut diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya adalah UUD NRI 1945). Dengan kata lain, Atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan⁵⁸.
- 2) Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat "*besluit*" oleh pejabat pemerintah (pejabat tata usaha negara) kepada pihak lain, dengan "kata penyerahan" berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan memenuhi syarat-syarat tertentu⁵⁹.
- 3) Mandat diartikan sebagai suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan, pelimpahan tersebut bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan "atas nama" pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Tanggung jawab dalam hal ini tidak berpindah kepada penerima mandat (*mandataris*) melainkan tanggung jawab tetap berada ditangan pemberi mandat. Dengan demikian semua akibat yang ditimbulkan dari adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris, adalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemberi mandat⁶⁰.

Selanjutnya Menurut Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa kewenangan dapat diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

"Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Menurut Hadjon, terdapat perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah

⁵⁸Indroharto dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, 2008, Jakarta hlm. 104

⁵⁹*Ibid.* hlm. 104

⁶⁰*Ibid.*, hlm. 104

kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut”.⁶¹

Menurut Prajudi Atmosudirdjo kewenangan adalah

“apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu dahulu yang perlu dipahami ialah mengenai kewenangan dan wewenang”.⁶²

Kedua cara organ pengawasan antara BPKP dengan Itjen Kemendagri dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan masing-masing. Dikarenakan tindakan maupun keputusan yang diambil dari satu organ lembaga pengawasan dapat menimbulkan akibat hukum.

Berdasarkan pengertian kewenangan tersebut, Fungsi *Middle Theory* “Teori Kewenangan” dalam Penelitian ini adalah, sebagai teori yang dipergunakan untuk membedah kewenangan pengawasan keuangan daerah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri

b. Teori Bekerja Hukum

Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan yang dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, namun efek dari peraturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya yang baik,

⁶¹ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 2011, Yogyakarta. hlm 85

⁶² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, 2001, Jakarta hlm. 27

maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatan sosialnya berkurang atau tidak ada sama sekali maka hukum tidak akan bisa berjalan dengan baik, karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.⁶³

Bekerjanya hukum dapat diartikan sebagai kegiatan penegakan hukum. Penegakan hukum pada hakekatnya merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan hukum menjadi kenyataan. Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu : lembaga pembuat hukum (*law making institutions*), lembaga penerap sanksi (*sanction activity institutions*), pemegang peran (*role occupant*), serta kekuatan sosial personal (*sosietal personal porce*), budaya hukum (*legal culture*) serta unsur-unsur umpan balik (*feed back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.⁶⁴

Konsepsi operasional tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat didasarkan pada dua konsep yang berbeda yaitu konsep tentang ramalan-ramalan mengenai akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing tahun 1973 dan konsep Hans Kelsen tentang aspek rangkap dari suatu peraturan hukum.⁶⁵

Berdasarkan konsep Lundberg dan Lansing serta konsep Hans Kelsen tersebut, Robert B. Seidman dan William J. Chambliss menyusun suatu konsep bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Secara garis besar bekerjanya

⁶³ <http://zriefmaronie.blogspot.com/2014/05/bekerjanya-hukum-dalam-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 26 Juni 2018.

⁶⁴ <http://daniputralaw.blogspot.com/2012/10/teori-chambliss-seidman.html>, diakses pada tanggal 26 Juni 2018.

⁶⁵ *Ibid.*

hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa faktor utama. Faktor tersebut meliputi keseluruhan komponen sistem hukum, yaitu faktor substansial, faktor struktural dan faktor kultural.⁶⁶

Pendekatan model Seidman bertumpu pada fungsinya hukum berada dalam keadaan seimbang, artinya hukum akan dapat bekerja dengan baik dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya apabila ketiga elemen tersebut berfungsi optimal. Untuk efektifitas hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :⁶⁷

Pertama, lembaga pembuat peraturan; apakah lembaga itu mempunyai kewenangan maupun legitimasi dalam membuat aturan atau undang-undang. Berkaitan dengan kualitas materi normatifnya, apakah sudah memenuhi syarat dan jelas perumusannya;

Kedua, pentingnya penerap peraturan; pelaksana harus tegas melaksanakan perintah undang-undang tanpa diskriminasi atau *equal justice under law*;

Ketiga, pemangku peran; diharapkan mentaati hukum, idealnya dengan kualitas internalization. Perilaku dan reaksi pemangku peran merupakan umpan balik kepada lembaga pembuat peraturan maupun pelaksanaan peraturan, apakah kedua elemen tersebut telah melakukan fungsinya dengan optimal.

Hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum, tetapi perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. Yang dimaksud tidak bekerja disini, bisa datang dari pembuat peraturan hukum, atau dari para penerap

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ <http://inugrahaalaziz.blogspot.com/2014/07/bekerjanya-hukum-dalam-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 31 Desember 2014.

peraturan/pelaksana, ataukah dari pemangku peran. Selain itu dapat dikaji kendala-kendala eksternal global yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, seperti adanya tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional.

Menurut Robert B Seidman, ada tiga faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum yaitu : 1) peraturan perundang-undangan. 2) aparat pelaksanaanya (penegak hukum) dan 3) masyarakat (kesadaran dan kepatuhan hukum). Sementara Soerjono Soekanto menyatakan ada lima faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum di masyarakat, yaitu : 1) peraturan perundang-undangan; 2) aparat pelaksanaanya (penegak hukum); 3) masyarakat (kesadaran dan kepatuhan hukum). 4) sarana prasarana; dan, 5) dana. Selain faktor yang telah disebutkan Robert B Seidman dan Soerjono Sukanto di atas, menurut Muchsin perlu ditambahkan juga mengenai : 1) masalah kesejahteraan bagi penegak hukum serta, 2) diterapkannya *reward and punishment*.⁶⁸

Bekerjanya hukum dimulai dengan pembuatan hukum, pembuatan hukum merupakan pencerminan model masyarakatnya. Menurut Chambliss dan Seidman, model masyarakat dapat dibedakan dalam dua model, yaitu : 1) Model kesepakatan nilai-nilai (*value consensus*); Bahwa pembuatan hukum adalah menetapkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat dan merupakan pencerminan nilai-nilai yang disepakati oleh warga masyarakat, 2) Model masyarakat konflik; Bahwa pembuatan hukum dilihat sebagai proses adu kekuatan, negara merupakan senjata di tangan lapisan masyarakat yang berkuasa.

⁶⁸ Muchsin, *Op. Cit.*, hlm. 4.

Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai, negara tetap dapat berdiri sebagai badan tidak memihak (*valuenneutral*).⁶⁹

Pembuatan hukum di sini hanya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang disepakati dan dipertahankan oleh warga masyarakat. Langkah pembuatan hukum dimungkinkan adanya konflik-konflik atau tegangan secara internal, dimana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat saja terjadi tanpa mengganggu kehidupan masyarakat. Padahal pembuatan hukum memiliki arti yang sangat penting dalam merubah perilaku warga masyarakat. Hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan karena tanpa penegakan, hukum tidak berarti apa-apa. Namun ketika bertentangan dengan keadaan di masyarakat maka kelahiran hukum itu akan sia-sia.⁷⁰

Secara yuridis dan ideologis, instansi penegak hukum dan aparat penegak hukum di Indonesia merupakan suatu kesatuan sistem yang terintegrasi dalam membangun satu misi penegakan hukum. Meskipun penegakan hukum secara prinsip adalah satu, namun secara substantif penegakan hukum, penyelesaian perkara akan melibatkan seluruh integritas kepribadian para aparat penegak hukum yang terlibat di dalamnya. Keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang akan dijalankan itu dibuat.

Konsep bekerjanya hukum harus berakar dari budaya hukum dan sistem hukum Indonesia yang lebih menekankan pada prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat berlandaskan asas kekeluargaan. Penyelesaian secara musyawarah mufakat dalam hubungan industrial akan menghasilkan *win-win*

⁶⁹ <http://dianauliacloud.blogspot.com/2012/06/normal-0-false-false-false-in-x-none-x.html>, diakses pada tanggal 26 Juni 2018

⁷⁰ <http://Zriefmaronie.blogspot.com>, *Loc. Cit.*

solution diantara semua pihak dan dapat menciptakan keseimbangan hubungan antara lembaga pengawasan di Indonesia khusus pengawasan keuangan daerah. Sistem sosial yang selama ini berjalan dapat berlangsung harmonis sehingga harmonisasi peraturan pengawasan dapat terus terjaga.

4. Harmonisasi Hukum (Teori Pendukung)

Peraturan perundang-undangan di suatu negara merupakan suatu bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum di negara tersebut. Sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu negara peraturan perundang-undangan tidak dapat berdiri sendiri terlepas dari sistem hukum Negara tersebut. Di dalam suatu sistem termuat adanya berbagai komponen, berbagai kegiatan yang merupakan fungsi dari setiap komponen, adanya saling keterhubungan serta ketergantungan antar komponen, adanya keterpaduan (integrasi) antar komponen, adanya keluasan sistem (ada kawasan di dalam sistem dan di luar sistem), dan gerak dinamis semua fungsi dari semua komponen tersebut mengarah, berorientasi ke pencapaian tujuan sistem yang telah ditetapkan.

Dari unsur-unsur sistem tersebut, dapat ditarik berbagai pengertian atau batasan sistem, antara lain:

1. Sistem adalah komposisi atau susunan yang serasi dari fungsi komponennya.
2. Sistem adalah rangkaian komponen yang saling berkaitan dan berfungsi ke arah tercapainya tujuan sistem yang telah ditetapkan lebih dahulu.

3. Sistem adalah pengkoordinasian (pengorganisasian) seluruh komponen serta kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan lebih dulu.

Pasal 2 UUD NRI 1945, yang berbunyi: “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”

Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945, yang berbunyi:

“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Pasal 7 ayat (1) UUD NRI 1945, yang berbunyi:

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden;
- d. Peraturan Daerah.

Pasal 7 ayat (4) UUD NRI, yang berbunyi:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”

Sedangkan beberapa definisi hukum menurut beberapa pakar hukum antara lain:

Utrecht⁷¹, menyebutkan bahwa ;

⁷¹ Utrecht dalam Setio Supto Nugroho (Kepala Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara), “Makalah Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, 2009, Jakarta

hukum adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat tersebut

L.M. Gandhi⁷², menyebutkan bahwa;

“Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum”.

Tanpa adanya harmonisasi sistem hukum, akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindungi. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi sistem hukum.

Dalam perpektif demikian, langkah untuk menuju harmonisasi hukum dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan harmonisasi materi (subtansi). Untuk hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya, dan hal kedua menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa harmonisasi sistem hukum internasional adalah pengharmonisasian pluralitas sistem hukum dalam sistem hukum Internasional, untuk membentuk uniformitas sistem hukum yang dapat disetujui dan diterima oleh semua negara dalam melaksanakan transaksi-transaksi

⁷²<https://fauzieandpartners.wordpress.com/2009/12/11/harmonisasi-hukum/>

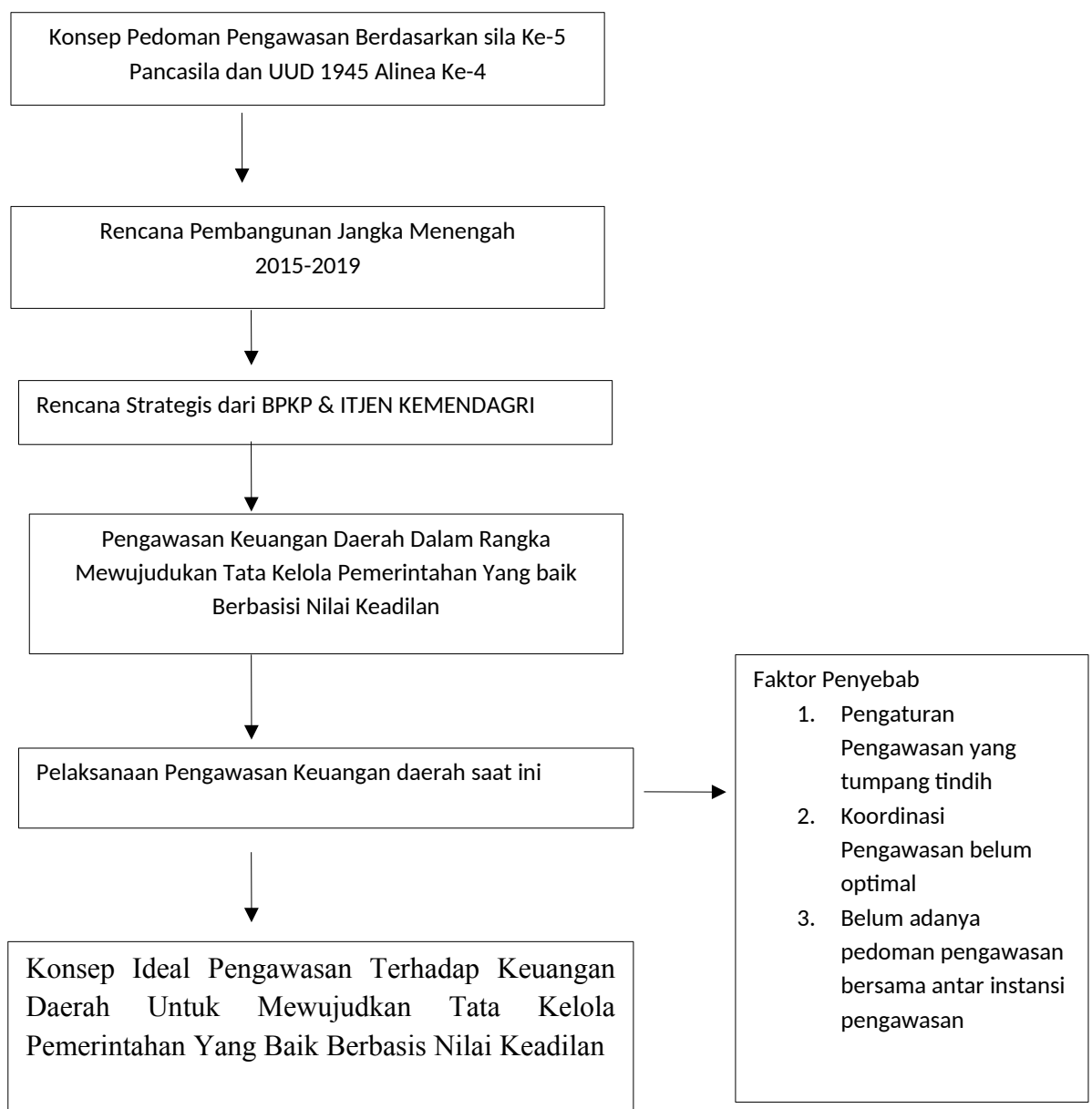
perdagangan internasional. Dirumuskan dalam dua langkah yaitu penyesuaian sistem hukum nasional menjadi sistem hukum yang bersifat global dan dengan demikian yang harmonis dan seragam adalah hukum positifnya (*harmony of law*) dan penyesuaian norma-norma hukum tertentu menjadi satu kesatuan norma yang bersifat global yang kelak dapat digunakan sebagai sarana penyelesaian sengketa, dengan demikian yang harmonis dan seragam adalah keputusan-keputusan hakim (*harmony of decision*) secara global.

Perumusan langkah yang ideal yang ditempuh dalam harmonisasi sistem hukum adalah sebagaimana dikemukakan oleh L. Friedmann⁷³ yaitu perlu melakukan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal system*) yang mencakup komponen materi hukum (*legal substance*), komponen struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*). Dengan demikian harmonisasi sistem hukum nasional melibatkan mata rantai hubungan ketiga komponen sistem hukum tersebut dalam kerangka sistem hukum nasional

Selanjutnya memperhatikan sistem hukum nasional sebagai masukan, yaitu memperhitungkan keberadaan sistem hukum nasional yang sedang berjalan (*existing legal system*), yang menyangkut unsur-unsur substansi hukum, tata hukum yang terdiri tatanan hukum eksternal yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi serta tatanan hukum internal yaitu asas-asas hukum yang melandasinya, struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*), yang terdiri atas berbagai badan institusional atau kelembagaan publik dengan para pejabatnya.

⁷³ Ibid

G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme, karena penelitian ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu gagasan atau ide serta teori baru dalam sistem hukum tata negara khususnya untuk proses fungsi pengawasan keuangan daerah dengan melakukan norma hukum baru tentang rencana pengawasan 5(lima) tahunan terhadap pengawasan keuangan daerah.

2. Pendekatan Penelitian

Sehubungan dengan tipe Penelitian yang digunakan, adalah Penelitian hukum normative, maka diperlukan adanya pendekatan (*approach*) terhadap permasalahan yang ada. Menurut Johny Ibrahim,

pendekatan yang digunakan dalam suatu Penelitian normatif, tidak menutup kemungkinan bagi seseorang Peneliti hukum yang menggunakan tipe Penelitian hukum normatif, untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris, untuk kepentingan dan analisis hukum sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif. Penelitian hukum normatif ini kemudian meneliti pula berbagai bahan

hukum banyak yang memiliki sifat empiris, namun ada didalam norma seperti sejarah hukum, dan kasus-kasus hukum yang telah diputus⁷⁴.

Pendekatan yang digunakan dalam tipe Penelitian normatif ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah, dan pendekatan sosiologis.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi Penelitian yang digunakan dalam Penelitian ini adalah *deskriptif analitis*,⁷⁵ yaitu memberikan deskripsi dan gambaran menyeluruh, mengenai fungsi pengawasan Terhadap Keuangan Daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Pada level kebijakan, peraturan dan kelembagaan, kemudian menganalisis problematika tersebut berdasarkan norma hukum, teori hukum dan metode penafsiran hukum, dengan mengupayakan keseimbangan antara aspek filosofis yuridis dan sosiologis.

4. Sumber Bahan Penelitian

Mengingat Penelitian disertasi ini adalah Penelitian hukum normatif, sumber bahan hukum yang diteliti dibedakan antara bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum terseir yang dijabarkan sebagai berikut⁷⁶ :

⁷⁴Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2010, hlm 300

⁷⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2008, hlm 10

⁷⁶Bambang Sugono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, 2001, Jakarta, hlm 114

a. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yaitu :

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- 2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- 3) UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 4) UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- 5) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- 6) UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- 7) Undang –undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- 8) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.
- 9) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- 10) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2006 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah
 - 14) Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
 - 15) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri
- b. Bahan hukum sekunder merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi⁷⁷, yang meliputi:
- 1) Buku-buku yang ditulis para ahli tentang pengawasan, keuangan negara, keuangan daerah dan kelembagaan
 - 2) Jurnal-jurnal ilmiah/jurnal hukum
 - 3) Kamus-kamus hukum
 - 4) Literatur-literatur mengenai Pemerintahan dan Pengawasan
- c. Bahan hukum tersier, yaitu :
- 1) Kamus umum bahasa Indonesia
 - 2) Ensiklopedia serta catalog; dan Internet

5. Teknik Pengumpulan Bahan

Bahan Penelitian yang dikumpulkan adalah berupa bahan primier, bahan sekunder, dan bahan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan Penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan bahan yang digunakan dalam Penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat

⁷⁷Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit* Hal. 141

ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan pengawasan keuangan daerah.

6. Teknik Analisis

Bahan yang diperoleh dalam studi kepustakaan, dan aturan-aturan perundang-undangan, kemudian diuraikan oleh Peneliti dan dihubungkan sedemikian rupa satu dengan yang lain, secara sistemik sehingga tersaji dalam tulisan yang tersistematisasi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah tersebut di atas.

Penelitian ini selain menggunakan *Analisis Kualitatif*, yakni meneliti tentang kualitas dari obyek dan dijabarkan dengan kalimat-kalimat, sehingga diperoleh pembahasan atau paparan yang sistematis dan dapat dimengerti,⁷⁸ juga menggunakan analisis dengan metode *Diskriptif* serta *Interprestasi* hukum, yaitu dengan menjabarkan dan menafsirkan data-data hasil Penelitian berdasarkan teori-teori, dokumen dan norma-norma hukum. Cara pengolahan data dilakukan secara deduktif yaitu menarik kesimpulan dari kewenangan pengawasan. Selanjutnya data yang ada tersebut dianalisis untuk melihat pengawasan yang dilakukan BPKP dan Itjen Kemendagri terhadap pengawasan keuangan daerah.

I. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan inventarisasi kepustakaan yang dilakukan menunjukkan bahwa penelitian ini jelas memiliki pokok bahasan yang berbeda dengan penelitian yang telah ada sebelumnya, oleh karena itu disertasi ini dapat dipertanggungjawabkan keasliannya. Hasil penelusuran terhadap beberapa

⁷⁸Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit* Hal. 99

Disertasi para peneliti terdahulu yang hampir mirip dengan penelitian ini dapat dilihat dari tabel berikut ini :

No	Nama	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Keterangan
1	La Ode Husen	Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistim Ketatanegaraan Indonesia	Dalam disertasi tersebut fungsi pengawasan DPR dalam mengawasi eksekutif dalam pelaksanaan undang-undang, antara lain berupa pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pengelolaan keuangan negara dan pengawasan dalam kebijakan pemerintah, sedangkan BPK berfungsi memeriksa dan mengawasi pengelolaan keuangan negara dan hasil pemeriksaan tersebut tidak lagi diberitahukan, melainkan diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD, sesuai dengan Pasal 23 E ayat (2) UUD NRI 1945	UNPAD Bandung 2003
2	Hisar Siregar	Badan Intelijen Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Aspek Hukum Kelembagaan Negara dan Fungsi.	Dalam Desertasi ini membahas kelembagaan BIN dalam struktur kelembagaan.	2015 Universitas Sriwijaya
3	Edi Hasmi	Fungsi Pengawasan Terhadap Hakim Oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia Dalam Rangka Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Untuk Mewujudkan Peradilan Yang Agung	Dalam disertasi tersebut Edi Hasmi memfokuskan pada Lembaga Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk melakukan fungsi pengawasan kehakiman baik secara preventif, korektif dan refresif, sehingga independensi kekuasaan kehakiman	Universitas Jayabaya Tahun 2015

			berjalan sesuai dengan tujuan dalam rangka menciptakan keadilan bagi masyarakat, melalui pengawasan etika dan disiplin hakim.	
4	Tiyar Cahya Kusuma	Fungsi Pengawasan Terhadap Keuangan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Berbasis Nilai Keadilan	Mengkaji kewenangan pengawasan keuangan daerah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kemendagri	dalam penelitian Unissula Semarang

J. Rencana Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini pada akhirnya akan disusun dalam bentuk disertasi yang terdiri dari 6 (enam) bab yaitu :

Bab I Pendahuluan Berisi Latar Belakang Permasalahan, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Orisinalitas Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II Kajian Pustaka
 Dalam bab ini dibahas mengenai Pengawasan Keuangan Berbasis Nilai Islam, Kelembagaan Negara, Pengawasan, Keuangan Daerah, Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

BAB III Eksistensi pengawasan keuangan daerah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kemendagri dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan

Dalam bab ini dibahas mengenai BPKP sebagai lembaga pengawas Internal Pemerintah, Inspektorat Jenderal sebagai lembaga pengawas internal pemerintah, Pengawasan Itjen Kementerian teknis lainnya, Pengawasan teknis Inspektorat Provinsi, Pengawasan teknis Inspektorat Kabupaten/Kota

BABIV Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan dan Fungsi Pengawasan di Berbagai Negara

Bab ini berisi mengenai permasalahan pengawasan keuangan daerah di Indonesia, Sistem Pengawasan, Penyelenggaraan Pemerintahan di Beberapa Negara.

BABV Konsep Pengawasan

Bab ini berisi mengenai Pengawasan BPKP, Pengawasan Itjen Kemendagri, Analisis Pembahasan

BABVI Kesimpulan & Saran

Kajian pada bab ini berisikan kesimpulan dan saran yang relevan dengan judul usulan Penelitian disertasi

BAB II

Kajian Pustaka

A. Pengawasan Keuangan Berbasis Nilai Islam

Sejarah Islam khususnya era Rasul Saw sampai Khalifaurrasyidin menjadi bagian penting dan perhatian serius Nabi Saw dan Khalifah guna menjamin berjalannya roda pemerintahan dengan baik dan peningkatan kesejahteraan umat. Menurut MA Manan¹, prinsip Islam tentang keuangan negara - anggaran dan belanja negara- untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama.

Sedangkan M Chapra menyatakan bahwa kebijakan keuangan negara membantu merealisasikan tujuan Islam. Lebih rinci lagi, Metwally, menyebutkan tiga tujuan yang hendak dicapai kebijakan keuangan negara dalam Islam² :

1. Mendirikan tingkat kesetaraan ekonomi dan demokrasi yang lebih tinggi melalui prinsip dan hukum lain, diantaranya prinsip, "kekayaan seharusnya tidak hanya beredar diantara orang-orang kaya saja".
2. Melarang pembayaran bunga dalam berbagai bentuk pinjaman. Hal ini berarti bahwa ekonomi Islam tidak dapat memanipulasi tingkat suku bunga untuk mencapai keseimbangan (equilibrium) dalam pasar uang.
3. Komitmen untuk membantu ekonomi masyarakat yang berkembang dan un-

¹MA Manan, *Ekonomi Islam Dari Teori ke Praktek*, Intermasa, 2002, Jakarta hlm 20

²Nurruddin Muhammad Ali, *Zakat Sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal*, : Rajawali Pers, 2007, hal: 130-131, baca juga Metwally, *Fiscal Policy in Islamic Economy*, in Syaed Afzal Peezed, 1996. *Reading in Islamic Fiscal Policy*, Delhi: Adam Publisher and Distributor, 1993, Jakarta, hal: 86-87

tuk menyebarkan pesan dan ajaran Islam seluas mungkin.

Dalam alokasi anggaran negara Islam dipakai beberapa kaidah³ :

- a. Asas manfaat, segala kegiatan dalam bentuk alokasi anggaran negara mesti mendatangkan manfaat, seperti pengaliran mata air, pembuatan jalan dan lainnya.
- b. Asas keseimbangan, bahwa tidak boleh ada sifat royal dalam alokasi anggaran.
- c. Asas otorisasi, pemimpin yang menjalankan roda pemerintahan dan ekonomi harus mendapat otorisasi dari wakil rakyat yang tergabung dalam lembaga ahlul hilli wa aqdi. Tulisan berikut ini mencoba melacak sumber-sumber pendapatan dan pos pengeluaran keuangan negara sepanjang sejarah era Rasul dan khalifaurasyidin sebagai instrumen pencapaian dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Islam. Serta berbagai kebijakan Rasul dan khalifah yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Selanjutnya menentukan prinsip dan asas apa yang dianut oleh keuangan negara Islam sepanjang sejarah.

Secara bahasa, kata pengawasan dalam bahasa Arab dapat diambil dari kata “muraaqabah”, “qiyaadah”, “qabidhah”, “taujh”, “siitharah”, masing-masing kata secara bahasa mengandung arti pengawasan, tetapi ada yang mengandung tambahan makna pengendalian, perintah, pengarahan, penelitian dan monitoring. Kata yang lebih dekat maknanya kepada “pengawasan” dalam arti supervision

³Said Sa'ad Marthon, *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Global*, Zikrul Hakim, 2004, Jakarta, hlm.104

adalah muraaqabah”⁴

Secara istilah, makna pengawasan dalam literatur Islam terdapat dalam kata “hisbah” yang bermakna *ihtisab* yaitu meneliti, mentadbir, melihat, mencegah seseorang dari melakukan kemungkaran atau mendapat balasan seperti seseorang melakukan kebaikan untuk mendapat balasan dari ALLAH. Al-Hisbah secara etimologis berarti menghitung, berfikir, memberikan opini, pandangan dan lain-lain. Dari segi istilah, Al-Mawardi menjelaskan bahwa *hisbah* adalah melaksanakan tugas keagamaan yaitu menyeru melakukan *ma'aruf*(kebaikan) yang jelas ditinggalkan dan mencegah melakukan kemungkaran yang jelas dilakukan⁵.

Praktek hisbah sudah dilaksanakan sejak zaman nabi dan diikuti dimasa khulafaur rasyidin dan pemerintahan Islam selanjutnya. Rasulullah SAW sendiri telah menjalankan fungsi sebagai *market supervisor* atau *al-hisbah*, yang kemudian dijadikan acuan tentang adanya peran Negara dalam mengatur pasar. Rasulullah sering melakukan inspeksi kepasar untuk mengecek harga dan mekanisme pasar. Seringkali dalam inspeksinya beliau menemukan praktik bisnis yang tidak jujur sehingga beliau menegurnya. Rasulullah bersabda, bukan termasuk golongan kami, orang yang menipu”. Hal itu mengindikasikan bahwa hisbah telah ada sejak masa Rasulullah SAW.

Pelaksanaan hisbah dalam sistem pemerintahan dan masyarakat dapat meningkatkan efisiensi dalam sistem pemerintahan dan mampu menggambarkan transparansi pemerintah terhadap penyalahgunaan kekuasaan yang terjadi,

⁴ A.W.Munawir, *Kamus Arab-Indonesia*, Unit Pengadaan Buku Ilmiah Kegamaan Pondop Pesantren Al-Munawir, 1984, Yogyakarta, hlm.398

⁵ Ibid.hlm 399

disamping itu berhasil menghapuskan penipuan dan bentuk penyelewengan apapun dalam masyarakat⁶.

Beberapa fungsi al-hisbah adalah (a) mengawasi timbangan, ukuran, dan harga; (2) mengawasi jual-beli terlarang, praktek riba, maisir, gharar, dan penipuan; (3) mengawasi kehalalan, kesehatan, dan kebersihan suatu komoditas; (4) pengaturan (tata letak) pasar; (5) mengatasi persengketaan dan ketidakadilan; (6) melakukan intervensi pasar; (7) memberikan hukuman terhadap pelanggaran.

Landasan Al-Hisbah terdapat dalam Surat Ali Imran ayat 104; dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar, merekalah orang-orang yang beruntung. Pengawasan dalam pandangan islam dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah, dan membenarkan yang hak. Menurut Hafifudhin dan Tanjung, pengawasan dalam ajaran islam terbagi dalam dua hal, yaitu : pertama, *control* yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah SWT⁷.

QS. Al-Mujadalah ayat 7 :

Tidaklah engkau perhatikan bahwa Allah mengetahui apa yang ada dilangit dan apa yang ada di bumi? Tidak ada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan dialah yang keempatnya. Dan tidak ada lima orang, melainkan dialah yang keenamnya. Dan tidak ada yang kurang dari itu atau lebih banyak, melainkan dia pasti ada bersama mereka dimanapun mereka berada. Kemudian dia akan memberitakan kepada mereka pada hari kiamat apa yang telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala sesuatu.

Kedua, sebuah pengawasan akan lebih efektif jika sistem pengawasan

⁶ Razali M., Institusi Al-Hisbah: Kajian Mengenai Organisasi dan Peranannya Sehingga Akhir Pemerintahan Mamluk Di Mesir. Desertasi, 2012, Universitas Kebangsaan Malaysia.

⁷ Hafifudin dan Tanjung dalam Razali M., Institusi Al-Hisbah: Kajian Mengenai Organisasi dan Peranannya Sehingga Akhir Pemerintahan Mamluk Di Mesir. Desertasi, 2012, Universitas Kebangsaan Malaysia.

tersebut juga dilakukan dari luar diri sendiri. Bisa berasal dari pimpinan, yang menyangkut tugas yang didelegasikan, kesesuaian penyelesaian dan perencanaannya dan lain-lain. Hal ini sesuai dengan firman Allah dalam QS. At-Taubah ayat 105,

Dan katakanlah:”bekerjalah kamu, maka Allah dan rasul-nya serta orang-orang mukmin akan melihat pekerjaanmu itu, dan kamu akan dikembalikan kepada Allah yang mengetahui akan yang ghaib dan yang nyata, lalu diberitakannya kepada kamu apa yang telah kamu kerjakan”

Berdasarkan ayat tersebut dapat disimpulkan bahwa pengawasan dapat dilakukan oleh diri sendiri dengan keimanan akan kehadiran Allah yang Maha mengawasi, oleh pemimpin/penguasa dan oleh kaum muslimin baik secara langsung berupa pengawasan oleh masyarakat, maupun tidak langsung dalam bentuk peraturan dan ketentuan-ketentuan yang membatasi. Oleh karena itu, menjaga moralitas, termasuk dalam kehidupan ekonomi juga menjadi tanggungjawab Negara.

Pembentukan lembaga hisbah dalam hisbah dimaksudkan untuk membantu orang supaya patuh mengikuti moralitas. Dalam kegiatan ekonomi seperti di lembaga keuangan syari’ah atau perusahaan bisnis, peran lembaga hisbah sangat penting karena melalui fungsi pengawasan yang dilandasi oleh iman dan adanya sanksi, akan terpelihara ekonomi yang jujur, adil dan berujung pada perolehan keuntungan yang berkah.

Untuk menjalankan peran hisbah negara harus menunjuk seseorang atau sekelompok orang untuk menjalankan hisbah tersebut. Seseorang yang ditunjuk untuk mengelola hisbah disebut *al-muhtasib*. Dia harus memiliki kualifikasi tertentu untuk memastikan bahwa ia dapat memenuhi tugasnya sesuai dengan

hukum islam. Kriteria yang paling penting untuk muhtasib adalah keihlasan dan ketidakberpihakan, ilmu pengetahuan dan kebijaksanaan, disamping itu syarat adil, tegas, hati-hati dan tidak cepat marah, Imam al-Gazali mengatakan, “semua etika pengawas bersumber pada tiga sifat dalam diri pengawas, yaitu ilmu, wara’, dan ahlak yang bagus karena tujuan dari hisbah adalah untuk melindungi anggota masyarakat dari penyimpangan, melindungi iman mereka dan memastikan kesejahteraan masyarakat didunia sesuai ketentuan Allah. Oleh karena itu domain hisbah pada dasarnya berhubungan dengan menjaga hukum-hukum Allah terhadap pelanggaran, melindungi, menghormati rakyat, dan memastikan keamanan masyarakat. Selain itu, mencakup juga pemantauan pasar dan lainnya. Dengan kata lain, hisbah adalah mekanisme kontrol yang ditetapkan oleh Islam untuk menjaga tatanan kehidupan sosial, sehingga setiap orang terjamin keamanan dan pemenuhan kebutuhan dasarnya .

Pada Era Rasulullah SAW Negara Islam (al-Daulah al-Islamiyah) terbentuk ketika Nabi Saw hijrah ke Madinah. Pada masa awal, Muhammad Saw memberikan penekanan pada kebijakan politiknya pada beberapa hal⁸:

1. Membangun masjid
2. Merehabilitasi Muhajirin Makkah di Madinah
3. Menciptakan kedamaian dalam negara
4. Mengeluarkan hak-hak dan kewajiban warga negara
5. Membuat konstitusi negara
6. Menyusun Pemerintah Madinah
7. Meletakkan dasar-dasar keuangan negara.

⁸ Adiwarman A Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*,; IIIT, 2002, Jakarta, hlm.20

Tujuh poin kebijakan Muhammad Saw di atas adalah untuk membangun fondasi yang kokoh bagi kehidupan bernegara di Madinah. Kebijakan dasar-dasar keuangan negara menjadi bagian dalam bangunan kehidupan bernegara yang dirintis di Madinah. Muhammad Saw meletakkan kebijakan keuangan negara setelah infrastruktur sosial dan politik terbangun dengan baik dan kokoh. Setelah terciptanya stabilitas sosial ekonomi dan politik umat, baru kemudian Muhammad Saw menetapkan kebijakan keuangan negara melalui sumber pemasukan dan pengeluaran negara Madinah saat itu.

Pos pendapatan dan Pengeluaran negara di masa Muhammad Saw meliputi⁹ :

1. Zakat Sumber keuangan negara yang bersumber dari zakat ini terdiri dari zakat emas dan perak (an-nuqud), perdagangan (al-tijarah), peternakan (al-an'am) dan zakat pertanian (al-ziraah) dan barang temuan (luqatah). Masing-masing zakat ditetapkan dengan jumlahnya dan syarat-syarat yang telah ditentukan secara umum. Kebijakan umum tentang zakat ini didasarkan pada beberapa ayat Al-Quran, Surat al-Baqarah ayat: 34, 110, 177, 288, Surat an-Nisa' ayat: 77, 126, Surat al-Maidah ayat: 55, Surat at-Taubah ayat: 60. Dan juga berdasarkan dua hadist. Pertama," Diriwayatkan dari Ibnu Umar ra dia berkata, Rasulullah telah bersabda, Islam didirikan lima dasar, syahadah, mendirikan shalat, menunaikan zakat, haji dan berpuasa di bulan ramadhan.". Kedua, Diriwayatkan dari Ibnu Abbas ra bahwa Nabi Saw mengutus Muaz ke Yaman dan Beliau berkata, dakwahi mereka dengan syahadah, shalat lima

⁹Katib Ibrahim Muhammad ,*Syiyasah Maaliyah li al-Rasuli* , Mesir :al-Haiyah Misriyah Ammah, 1988, hal:48-138.

waktu, zakat yang diambil dari kaum kaya dan kemudian diberikan kepada kaum fakir”. Selain sebagai dasar pemungutan zakat sebagai pendapatan negara, ayat dan hadist juga menerangkan ini pos penyaluran dan cara distribusinya. Zakat mesti didistribusikan ke kelompok yang secara tegas dan pasti disebutkan (almansus) dalam al-Quran yang berjumlah delapan; fakir, miskin, amil, gharim, muallaf, ibnu sabil, fii sabilillah, hamba sahaya budak. Menurut MA. Manan perintah al-Quran ini menetapkan suatu kebijakan pengeluaran yang luas untuk distribusi kekayaan berimbang diantara berbagai lapisan masyarakat. Cara distribusi zakat adalah dimana lebih diutamakan pada daerah mana zakatitu dipungut. Zakat tidak ditarik ke pusat pemerintah -ke Madinah- namun langsung dibagikan kepada kelompok yang berhak menerimanya. Dengan demikian, zakat sebagai pemasukan negara tidak dikelola secara sentralistik. Muhammad Saw memberikan wewenang kepada petugas pemungut untuk mengelola dan mendistribusikannya kepada masyarakat setempat.

2. Harta Hasil Penaklukan Wilayah Baru oleh Islam Jenis harta ini ada dua; ghanimah dan fai. Fai adalah harta yang diperoleh kaum muslimin waktu penaklukan wilayah baru tanpa diikuti oleh perlawanan atau adanya peperangan. Contoh dari fai ini di masa Rasulullah adalah penaklukan Bani Nadhir, Quraizah dan Fandak serta tanah Khaibar. Khaibar merupakan wilayah yang sangat subur di Hijaz. Mayoritas penduduknya adalah Kaum Yahudi. Masyarakat Khaibar mempunyai profesi sebagai petani, pengrajin tangan dan pedagang. Ketiga profesi tersebut, petani merupakan yang paling

banyak. Mereka sangat piawai dalam bercocok tangan. Di samping bertani, mereka juga mempunyai ternak kembalaan yang ditempatkan di dekat lahan pertanian. Rasulullah mempunyai perhatian yang khusus pada Khaibar ini, selain karena kesuburan, juga masyarakatnya yang mayoritas Kaum Yahudi sangat mengancam keberadaan negara Islam, berupa dendam dan permusuhan. Untuk menaklukkan Khaibar, Rasulullah Saw mengirimkan 1.600 tentara. Kaum Yahudi Khaibar memohon Rasulullah untuk menerima setengah yang berada di bawah kepemilikan mereka. Setelah Rasul Saw menerima permohonan tersebut. Pertimbangan penting yang melatarbelakangi diterimanya permohonan Yahudi Khaibar adalah kebun-kebun kurma di Khaibar masih memerlukan tenaga profesional untuk mengolahnya. Kaum muslimin meskipun mempunyai keahlian dalam hal mengolah perkebunan tersebut, tapi Kaum Yahudi masih diperlukan karena pengalaman mereka tentang pengolahan kebun di sana telah lama dan mereka adalah penghuni asli Khaibar. Hasil bumi yang diperoleh dari perkebunan tersebut dibagi dua, setengahnya untuk Yahudi Khaibar dan lainnya dimasukkan ke kas negara. Kemudian didistribusikan untuk pembiayaan sosial kepentingan fisabilillah dan pembiayaan angkatan perang. Harta fai sebagai sumber keuangan telah diatur dinyatakan dalam al-Quran Surat al-Hasyr ayat :1-7. Jenis kedua adalah ghanimah yang merupakan harta perolehan kaum muslim lewat jalan peperangan. Awalnya distribusi ghanimah ini dilakukan oleh Rasulullah dengan cara membagi sama banyak kepada para tentara yang ikut ke medan perang. Namun setelah turun Surat

al-Anfal ayat: 41, maka Rasulullah mengikuti petunjuk ayat ini dalam pembagian harta ghanimah. Menurut Surat al-Anfal ayat 41, distribusi harta ghanimah terdiri dari : untuk Allah, Rasul, Karib kerabat anak yatim dan fakir miskin. Sisanya untuk tentara berkuda dan berjalan kaki. Jika dikalkulasikan keseluruhan jumlah harta rampasan perang yang didapat selama masa Rasul Saw berjumlah tidak lebih dari 6 juta dirham. Jumlah tersebut dibandingkan dengan jumlah serta biaya hidup di Madinah untuk rata-rata jumlah keluarga enam orang adalah 3.000 dirham pertahun. Kontribusi harta rampasan perang terhadap pendapatan kaum muslimin selama 10 tahun kepemimpinan Rasul Saw adalah 2 persen⁷ .

3. Jizyah merupakan pajak kepala (al-ruusu) yang dibebankan kepada penduduk non-muslim yang hidup di wilayah Islam. Pembayaran jizyah ini merupakan bentuk kompensasi dari rasa aman yang dijamin pemerintah Islam dan dibebaskannya mereka dari wajib militer. Diantara orang non muslim yang pernah membayar jizyah adalah orang Najran, orang Ailah, Adhruh dan Adhriat yang membayar pada perang Tabuk. Pembayaranannya tidak mesti dalam bentuk uang tunai tapi dapat juga dalam bentuk barang atau jasa. Di masa Rasulullah, jizyah ini dipungut sebesar satu dinar pertahun. Bagi perempuan, anak pengemis, pendeta, orang tua, penderita sakit dibebaskan dari kewajiban ini. Penarikan jizyah ini berdasarkan surplus (kelebihan) dari pendapatan setelah sebelumnya dikeluarkan biaya untuk kebutuhan pokok .
4. Harta Umum Maksud dari harta umum adalah harta-harta yang diserahkan kepada baitul mal, seperti sisa hasil rampasan perang yang telah dibagi,

harta-harta yang diberikan Rasulullah (pembagian ghanimah untuk Rasul) untuk diproduktifkan, dan lahan-lahan yang tak bertuan dan belum dikelola secara produktif sangat dianjurkan Islam untuk digarap. Hasil dari penggarapan tersebut dibagi dan dijadikan pemasukan bagi baitul mal (kas negara). Selain sumber pemasukan keuangan negara seperti di atas, dikenal lagi pemasukan dari hadiah yang terima Rasulullah. Hadiah tersebut tidak digunakan untuk dirinya sendiri tapi untuk masyarakat dengan diserahkan ke baitul mal. Semua sumber pemasukan keuangan negara di atas disimpan di baitul mal (kas negara). Baitul Mal merupakan institusi yang memiliki wewenang untuk menyimpan pemasukan sebelum dibelanjakan untuk kepentingan negara Islam sesuai kebijakan Muhammad Saw. Namun tidak semuanya dapat menutupi pembiayaan negara. Untuk itu ada beberapa langkah yang diambil Rasul untuk menutupi pembiayaan negara:

- a. meminta bantuan dari kaum muslimin sehingga berbagai kebutuhan dapat terpenuhi.
- b. meminjam peralatan non muslim dengan jaminan pengembalian dengan memberi ganti rugi atas peralatan yang rusak tanpa membayar sewa atas penggunaannya
- c. meminjam uang dari orang-orang tertentu.
- d. menerapkan kebijakan insentif guna menjaga pengeluaran serta untuk mengantisipasi kerja dan produktivitas masyarakat muslim. Melalui kebijakan terakhirnya, Rasul Saw memberikan apresiasi kepada orang yang bekerja, beraktivitas, serta menafkahi keluarga dan mencela

pengangguran. Keseluruhan pos pemasukan dan pengeluaran negara di masa Rasul tidak dapat dikalkulasikan secara pasti. Selain disebabkan oleh tidak tercatatnya jumlah penerimaan dan pengeluaran negara dengan rapi dan baik, juga disebabkan oleh: Jumlah orang Islam yang bisa membaca menulis sedikit dan jumlah orang yang kenal dengan aritmetika sederhana sangat sedikit sekali, Sebagian besar bukti pembayaran dibuat dalam bentuk yang sederhana baik yang didistribusikan maupun yang diterima, Sebagian zakat hanya didistribusikan secara lokal, Bukti-bukti penerimaan dari berbagai daerah yang berbeda tidak umum digunakan dan Pada kebanyakan kasus, ghanimah digunakan dan didistribusikan setelah terjadi peperangan tertentu.

Era Abu Bakar as-Shiddiq (11-13H/632-634M) Abu Bakar merupakan khalifah pertama dipilih dan dibait oleh sahabat¹⁰. Setelah pemilihan, beliau menyampaikan pidato kenegaraan yang pertama di mesjid Nabawi. Pidato Abu Bakar tersebut berisikan, pertama, adanya kontrak sosial antara penguasa dengan rakyatnya, kedua, rakyat perlu diminta melakukan kontrol sosial (social control) terhadap pemimpinnya, ketiga, komitmen atau tekad seorang penguasa untuk menegakkan keadilan dan HAM di kalangan masyarakatnya, keempat, seruan untuk membela negara atau jihad dan terakhir, imbauan untuk jangan melupakan shalat sebagai syarat mendapatkan keberkatan dari Allah. Isi pidato ini mencerminkan visi dan misi pemerintahannya dan sekaligus menjadi basis dari setiap kebijakan yang dikeluarkannya termasuk kebijakan keuangan negara. Dalam kebijakan pemungutan zakat, Abu Bakar memiliki sikap tegas dan keras.

¹⁰MA Manan.,Op.cit., hal. 232

Beliau langsung memerangi para pemberontak dan pembangkang yang enggan membayar zakat. Sikap tegas dan keras Abu Bakar ini dilatarbelakangi oleh pandangannya terhadap kewajiban zakat. Kewajiban zakat merupakan simbol penyatuan dan pengakuan suku-suku Arab terhadap kekuasaan Islam. Orang yang enggan membayar zakat berarti menjadi pembangkang. Setiap pembangkangan konsekuensinya berhadapan dengan kekuasaan. Selain berdasarkan pandangan tersebut, sikap keras Abu Bakar ini juga untuk mengantisipasi supaya jangan terjadi gangguan politik yang lebih kuat lagi. Untuk itu, beliau langsung memerangi para pemberontak dan pembangkang yang enggan membayar zakat. Pos pemasukan keuangan negara di masa khalifah Abu Bakar selain dari zakat, juga berasal dari shadakah, infak ghanimah, jizyah, dan kharaj. Pengelolaan dari sumber-sumber ini tak jauh berbeda dengan kebijakan Rasulullah, sebagai kepala negara sebelumnya. Hanya saja di masa Abu Bakar, peran Baitul Maal lebih dikembangkan sebagai tempat pengumpulan harta yang diperoleh dari sumber-sumber pemasukan keuangan negara. Untuk menjalankan operasional Baitul Maal, Abu Bakar menunjuk dan mempercayakan kepada beberapa sahabat yang bertanggungjawab dan bertugas mengelola pemasukan negara. Salah seorang sahabat yang diberi tugas tersebut adalah Abu 'Ubaidah. Era Umar bin Chattab Seperti pendahulunya, Umar bin Chattab begitu terpilih menjadi khalifah langsung menyampaikan pidato kenegaraan. Pidato itu salah satunya memuat kebijakan ekonomi yang menekankan soal pengelolaan aset-aset kekayaan negara secara benar menurut ketentuan yang berlaku dan menggunakannya untuk kemakmuran masyarakat Islam. Ada dua poin penting

yang menjadi dasar Umar dalam pengelolaan keuangan negara. Pertama, harta kekayaan negara diperoleh melalui cara benar, dan kemudian didistribusikan kepada rakyat sesuai haknya. Harta yang didistribusikan tersebut diharapkan dapat mencegah tindakan kekerasan dan kebathilan dalam masyarakat. Kedua, dalam mengurus dan mengelola harta kekayaan negara, Umar sangat berhati-hati. Umar memisahkan mana yang harta kekayaan yang menjadi haknya dan mana yang merupakan hak rakyat. Harta negara tidak dicampurkan dengan harta pribadi dan sebaliknya. Pemasukan negara di era Umar meliputi; 1). Zakat tetap dipungut dan menjadikannya sebagai salah satu sumber pendapatan bagi keuangan negara. Bedanya, di masa Umar jenis komoditi yang dibebani kewajiban zakat lebih banyak. Dalam memungut zakat, Umar tidak terlalu memberatkan umat. Dia sangat memperhatikan kondisi dari tanaman. Tidak semua tanaman dikenai zakat, karena tidak semua tanaman yang dipanen dapat mengembalikan modal usaha dan kekhawatiran terjadi defisit kebutuhan pokok petani. Sejarah mencatat bahwa di masa Umar pernah terjadi krisis ekonomi nasional. Ini terjadi di kota Hijaz. Hujan hanya turun pada wilayah tertentu saja, lava pada lapisan perut bumi bergeser sehingga tanah bagian atas terbakar, tumbuhan-tumbuhan banyak yang mati, kering-kerontang dan angin bertiup mengandung debu. Akibat dari kondisi ini menyebabkan tumbuhan dan hewan ternak banyak yang punah. Pasar sepi karena daya beli umat sangat lemah. Untuk mengatasi kekurangan dan kelangkaan bahan kebutuhan pokok maka Umar tidak melakukan pemungutan zakat dan mengambil tindakan menyuplai atau mengimpor bahan makanan (gandum) dari kota Fuzstat (Kairo) dan Syam

ke Madinah sehingga harga barang pokok kembali normal (kembali ke harga keseimbangan). 2) Khumus Ghanimah Harta rampasan perang di masa Umar sangat banyak memberikan kontribusi bagi peningkatan jumlah pendapatan negara. Harta rampasan tersebut diperoleh dari perang al-Qadisiyah, Mada'in, penaklukan daerah Nahawand, Romawi di Syam, penaklukan Mesir, meliputi perhiasan, bahan makanan pokok, peralatan perang, pakaian yang indah-indah, serta bentuk perhiasan lain yang berharga. Semua hasil rampasan ini dikumpulkan Umar di Baitul Mal sebelum didistribusikan kepada kaum muslimin.

Perluasan wilayah yang dilakukan Umar ini membawa implikasi positif dalam menggenjot pendapatan keuangan negara. Setelah Syiria dan Mesir jatuh ke tangan Islam, maka pendapatan negara dari kharaj di Sawad mencapai seratus juta Dinar dan Mesir dua juta Dinar. Untuk mengelola dan mengatur keuangan negara dari sumber tersebut maka Umar membangun baitul di tiap daerah. Baitul Mal menjadi pusat kebijakan fiskal negara. Harta kekayaan yang disimpan di Baitul Mal merupakan harta kaum muslim. Di samping mendirikan Baitul Mal di tiap daerah untuk mendukung kelancaran roda pemerintahan, Umar mendirikan beberapa Diwan (departemen). Diantara departemen ada yang mengurus tentang pajak yaitu diwan al-kharaj. 3) Jizyah merupakan bentuk kompensasi yang diberikan ahlu dzimmi yang berada dalam perlindungan kaum muslimin. Mereka dianggap sebagai warga negara Islam dan mendapat jamin keamanan dari kaum muslimin. Secara prinsip, pemungutan jizyah ini di masa Umar relatif hampir sama di masa Rasulullah dan Abu Bakar. Hanya saja, Umar melakukan

pengembangan dari aspek pengaturan dan penerapan sistemnya. Adapun kebijakan Umar tentang ketentuan jizyah adalah: 1). 48 dirham untuk laki-laki kaya, pemilik usaha yang berskala besar. 2). 24 dirham untuk ahlul dzimmi yang berpenghasilan menengah, 3). 12 dirham untuk miskin yang punya pekerjaan. Seperti adanya keringanan pemungutan zakat, jizyah juga terdapat keringanan. Umar pernah melakukan penundaan pemungutan jizyah sampai terjadi kenaikan harga dan masa panen tiba. Penundaan ini semata-mata untuk memberikan keleluasaan bagi penduduk ahlul dzimmi. Bentuk pengambilan jizyah adalah berupa barang dan uang. Kewajiban jizyah ini gugur bersamaan dengan pengakuan dan masuk Islamnya kaum dzimmi, 4) Kharaj sebagai sumber pendapat negara adalah pemasukan yang diperoleh dari harta yang dikeluarkan oleh pemilik tanah untuk diberikan kepada negara. Terhadap harta rampasan perang berupa tanah atau ladang pertanian yang didapat dari kemenangan waktu melakukan ekspansi wilayah Islam, Umar mengeluarkan kebijakan untuk tidak membagi-bagikannya. Harta tersebut dijadikan milik umum dan dari harta itu diambil kharaj (pajak).

Era Usman bin Affan Pemerintahan Islam pada awal kepemimpinan Usman berjalan lancar. Usman lebih banyak melanjutkan beberapa kebijakan politik dan ekonomi khalifah Umar bin al-Khattab. Pada masa selanjutnya, pemerintah Usman menghadapi beberapa gejolak dalam negeri yang dipicu oleh sikap nepotisme Usman dalam mengangkat perangkat negara dan menetapkan kebijakan ekonomi. Dalam pengangkatan gubernur, Usman memberhentikan para gubernur yang diangkat di masa khalifah Umar dan kemudian mengangkat

orang-orang dekatnya. Selain mengangkat gubernur dari kalangan orang dekatnya, Usman juga mengangkat beberapa pejabat penting kenegaraan, seperti Jabi bin Umar al-Mazni, sebagai petugas pajak di Kuffah, dan 'Uqbah bin Umar petugas baitul mal. Kebijakan Ekonomi Usman Meskipun roda pemerintahan Islam di masa Usman berjalan beberapa tahun saja, namun dapat dicatat beberapa hal penting yang berhubungan dengan kebijakan ekonomi khalifah Usman. Kebijakan ekonomi tersebut terdiri dari pengelolaan sumber pendapatan keuangan negara seperti; zakat, harta peninggalan yang tidak ada ahli warisnya, ghanimah, dan kebijakan pendistribusiannya. Zakat Mengenai zakat, Usman menetapkan beberapa kaedah yang penting diperhatikan sebagai kewajiban agama :

Pertama, kewajiban zakat merupakan kewajiban tahunan kecuali zakat pertanian yang harus dikeluarkan tiap panen. Kedua, zakat merupakan kewajiban yang harus jadi perhatian serius kaum muslimin. Setiap pemilik harta harus hati-hati dengan harta mereka. Jika dalam harta yang dimiliki terdapat utang maka harus dikeluarkan supaya dapat diketahui apakah ada atau tidak kewajiban zakat dari harta yang tinggal. Ketiga, Jika kewajiban zakat tidak ada, maka sangat dianjurkan untuk beramal kebaikan berupa sedekah. Zakat yang dipungut dari kaum muslim dikumpulkan Usman pada baitul mal untuk kemudian didistribusikan kepada kaum muslimin. Di masa Usman, zakat selain dibagikan kepada orang yang berhak menerimanya (seperti ketentuan Allah dalam al-Quran), zakat diberikan kepada: 1). Kaum harbi untuk menciptakan keseimbangan dan keharmonisan kehidupan sosial secara umum, 2). Biaya

jamuan makanan untuk berbuka puasa Ramadhan bagi kaum fakir dan miskin serta Ibnu Sabil, 3). Biaya pembangunan rumah untuk kaum lemah (fakir miskin) di Kuffah.

Harta Peninggalan Si Mayit yang Tak Mempunyai Ahli Waris Harta yang ditinggalkan seseorang yang telah meninggal dunia menjadi milik ahli warisnya. Namun ada juga kasus, seseorang meninggal dunia sedangkan ia tidak mempunyai ahli waris yang berhak atas harta peninggalannya. Terhadap harta simayit ini, Usman mengeluarkan kebijakan harta tersebut diserahkan ke baitul mal sebagai pendapatan negara. Harta ini kemudian dibagi-bagikan kepada fakir miskin dan pembangunan fasilitas pelayanan umum.

Di samping ghanimah dan jizyah ada lagi sumber pendapatan keuangan Islam yaitu kharaj (pajak). Kharaj sebagai sumber pendapatan negara diperoleh dari pajak hasil bumi dari tanah pertanian (atau diproduktif untuk selain pertanian) yang telah dikuasai Islam. Di masa Usman, Kharaj diperoleh dari dua cara: Pertama, Dari tanah yang dibagikan oleh Usman kepada beberapa orang sahabat untuk diproduktifkan sebagai lahan pertanian. Pembagian seperti ini dilakukan Usman terhadap tanah di Sauwad dan Khisbah. Di antara sahabat yang menerimanya adalah Zubair Awwam, Said Ibn Abdillah, Ibnu Mas'ud, Usamah Ibn Zaid, Khabab Ibn al-Arat. Kedua, Dari tanah Hima, yaitu tanah yang dilindungi dan tidak diberikan kepada seseorang atau kelompok tertentu. Contoh tanah ini seperti lahan hijau untuk gembala ternak. Tidak dibagikannya kepada orang atau kelompok tertentu untuk menghindari terjadi pertikaian dalam masyarakat. Lahan hijau yang dijadikan tempat gembalaan ternak dapat

dimanfaatkan oleh seseorang secara bebas untuk ternaknya. Dan terhadap ternak ini dikenai zakat untuk pemasukan baitul mal. Pemasukan bagi keuangan negara Islam di masa khalifah Usman adalah ‘usyur tijarah atau pajak perdagangan. Pajak perdagangan ini diberlakukan sebagai implikasi dari semakin luasnya daerah kekuasaan Islam dan jalur perdagangan serta semakin cepatnya arus perdagangan luar negeri Islam waktu itu. Pemberlakuan pajak ini untuk menaikkan harga komoditi dagang yang datang dari luar sehingga harga komoditi dalam negeri dapat bersaing. Keuangan negara yang terkumpul dari sumber-sumber pemasukan berupa zakat, harta waris yang tidak ada ahli warisnya, ghanimah, jizyah, kharaj dan ‘usyur tijarah didistribusikan untuk belanja operasional pemerintahan dan angkatan perang atau untuk pertahanan negara Islam. Biaya operasional pemerintahan yang meliputi gaji para pejabat, biaya pembangunan gedung pemerintahan, biaya administrasi kenegaraan, tunjangan para pensiunan, gaji dan tunjangan para gubernur di daerah-daerah, pembangunan fasilitas umum (mesjid dan bendungan irigasi). Untuk angkatan perang, dialokasikan pada pembelian dan pemeliharaan alat-alat perang. Selain itu, keuangan negara juga dialokasi untuk mengaji muazdin. Hal ini juga telah dilakukan oleh Rasulullah, Abu Bakar, dan Umar bin Chattab. Biaya penyelenggaraan ibadah haji, kain penutup ka’bah (kiswah), biaya pengumpulan al-Quran, merenovasi masjid Nabawi, Masjidil Haram, masjid Rahmah di Iskandariyah, dan membiayai beberapa kegiatan yang menyemarakkan dan menyiarkan agama Islam. Usman juga memberikan uang kepada kerabatnya yang diambilkan dari kas keuangan negara (baitul mal). Orang-orang yang

menerima uang tersebut adalah: Penerima Hubungan dengan Usman Jumlah Marwan bin Hakam Anak paman 15.000 dinar Harist ibn Marwan ibn Hakim Menantu 300.000 dinar Abdullah Khalid Menantu 300.000 dinar Zubair bin Awwan Sahabat 600.000 dinar Thalhah bin Abdillah Sahabat 100.000 dinar Said ibn al-Ash Kerabat dekat 100.000 dinar Kebijakan Usman di atas menjadi embrio munculnya masalah kekacauan sosial, krisis politik dan ekonomi dalam negeri. Di tengah masyarakat terjadi kesenjangan sosial yang menganga lebar sebagai implikasi kebijakan ekonomi yang berbau nepotisme

Era Ali bin Abi Thalib Pada awal pemerintahan Ali, kondisi sosial kacau dan “suhu” politik dalam negeri memanas. Hal ini disebabkan oleh kondisi tragis kematian Usman dan pecahnya umat Islam ke dalam beberapa kelompok serta adanya kecurigaan orang dekat atau kerabat Usman bahwa Ali merupakan aktor di belakang layar wafatnya Usman. Klimaks dari persoalan ini terjadi berbagai perseteruan politik, pemberontakan dan perang saudara, seperti perang jamal dan siffin. Jadi Ali menjalankan roda pemerintahan di tengah kekacauan sosial dan memanasnya “suhu” politik. Tidak banyak kebijakan yang dikeluarkan pemerintahan Ali yang memberi kontribusi positif terhadap perbaikan kehidupan sosial dan politik dalam negeri secara khusus dan umat Islam umat umumnya. Para ahli sejarah tidak banyak mengekspos kemajuan-kemajuan yang dicapai di masa pemerintah Ali. Mayoritas penulis sejarah mengemukakan bahwa kekacauan dalam negeri yang terjadi pada pemerintahan Ali, membuat ‘nyaris’ tidak ada kebijakan yang luar biasa yang patut diabadikan dalam buku sejarah. Namun demikian, berikut ini dikemukakan beberapa kebijakan politik dan eko-

nomi yang ada di masa Ali: 1). Memecat kepala-kepala pemerintahan yang diangkat Usman, dan diangkat kepala-kepala pemerintahan yang baru. Namun para kepala pemerintahan yang baru ini tidak diizinkan untuk memasuki daerah tugasnya, 2). Mengambil kembali tanah-tanah serta hibah yang telah diberikan dan dibagi-bagikan Usman kepada para famili dan kerabat dekat dengan jalan ilegal. 3) Memasukkan kepenjara salah seorang pembantunya akibat menggelapkan uang negara, 4) Menarik diri sebagai penerima bantuan dana dari baitul mal, 5) Memberikan bantuan dana ke baitul mal sebesar 5.000,- dirham, 6) Memerintahkan kepada para pembantunya di daerah untuk menegakkan keadilan dan tidak mengecewakan rakyat, 7). Melawan korupsi dan tindakan penindasan serta mengontrol pasar dalam tindak penimbunan barang dan pasar gelap. Dari paparan di atas, jelaslah bahwa zakat, ghanimah, fai, jizyah, kharaj, usyur, shadakah, infaq, hadiah, dan harta si mayit yang tidak ada ahli warisnya serta harta umum merupakan instrumen pemasukan keuangan negara sepanjang

Sejarah dari Rasul dan Khalifa ur-rasyidin. Dalam pengelolaan keuangan negara tersebut, terdapat dua basis yang dijadikan dasar bagi kebijakan oleh Rasul dan Khalifah; pertama, kebijakan yang didasari langsung ke nash al-Quran dan sunnah seperti zakat, fai dan ghanimah, kedua, kebijakan yang diambil khalifah dengan mempertimbangkan kemaslahatan secara umum maupun kemaslahatan bagi pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan Umar bin Chattab untuk tidak mendistribusikan pemasukan negara dari sektor zakat kepada muallaf. Umar memandang pemberian kepada muallaf tidak lagi mengandung masalah. Dan juga kebijakan Usman bin Affan untuk memberikan

tunjangan kesejahteraan kepada kerabat dan koleganya. Terlepas dari dasar kebijakan dalam mengelola sumber-sumber dan pengeluaran keuangan negara, namun dalam periode Rasul dan Sahabat terdapat kesamaan prinsip yang dipegang: 1). Tidak melakukan pengambilan kewajiban secara paksa sekaligus bagi orang kaya, 2) Muslim dan non-muslim diberlakukan sama secara adil, tidak diskriminatif. Kewajiban dikenakan kepada mereka secara proporsional terhadap manfaat yang diterima pembayar, 3) Berbagai pungutan tidak dipungut berdasarkan sumber daya/input yang digunakan, melainkan atas hasil usaha

Dari kajian sejarah di era Rasul Saw dan Khalifa ur-rasyidin diperoleh informasi bahwa sumber-sumber pendapatan dan pos pengeluaran keuangan negara terdiri dari zakat, fai, ghanimah, jizyah, kharaj, usyur, infaq, shadakah, harta si mayit yang tidak memiliki ahli waris dan harta umum. Berbagai kebijakan diambil oleh Rasul dan khalifah untuk mengelola keuangan negara menganut berbagai prinsip baik dalam pemasukan keuangan negara; tidak diskriminatif, proporsional terhadap manfaat yang diterima pembayar, dan pungutan tidak dipungut berdasarkan sumber daya/input yang digunakan, melainkan atas hasil usaha, maupun dalam pengeluaran; zakat dialokasikan berdasarkan kewenangan Allah, dan belanja negara untuk mewujudkan masalah.

B. Kelembagaan Negara

Pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara. Dalam perkembangannya,

konsep pemerintahan mengalami transformasi paradigma dari yang serba negara ke orientasi pasar (*market or public interest*), dari pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian ke orientasi *small and less government*, egalitarian dan demokratis serta transformasi sistem pemerintahan dari yang sentralistik ke desentralistik, sehingga terjadinya struktur kelembagaan negara ikut mengalami perubahan.¹¹

Sebelum membahas lembaga negara, terlebih dahulu diuraikan tentang definisi hukum dan ilmu hukum yang berkaitan dengan kelembagaan negara sebagai berikut¹² :

1. Hukum adalah ketentuan yang menetapkan sesuatu yang boleh dikerjakan harus dikerjakan dan terlarang dikerjakan
2. Hukum adalah sistem pelaksanaan rangkaian kekuasaan kelembagaan dari bentuk penyalahgunaan kekuasaan bidang politik, ekonomi, dan sosial dalam berbagai cara bertindak, sebagai perantara utama dalam hubungan sosial antar masyarakat.

Dari kedua pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa hukum adalah peraturan, ketentuan dan ketetapan yang telah disepakati antar para pihak.

Badan-badan atau lembaga-lembaga kenegaraan sebagai mekanisme ketatanegaraan harus mampu membuat dan melaksanakan hukum dan kebijakan

¹¹Bappenas. 2004, *Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang baik*,: Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik, 2004, Jakarta Hal.1.

¹²Robertson, *Crimes against humanity*, 90; see "*analytical jurisprudence*" for extensive debate on what law is; in *The Concept of Law* Hart argued law is a "system of rules" (Campbell, *The Contribution of Legal Studies*, 184); Austin said law was "the command of a sovereign, backed by the threat of a sanction" (Bix, *John Austin*); Dworkin describes law as an "interpretive concept" to achieve *justice* (Dworkin, *Law's Empire*, 410); and Raz argues law is an "authority" to mediate people's interests (Raz, *The Authority of Law*, 3–36).

yang relevan dalam menghadapi tuntutan perubahan zaman. Doktrin atau teori pemisahan kekuasaan secara tegas menjadi suatu gagasan yang menarik dan penting, dan sekaligus diperlukan rumusan kembali hubungan-hubungan antar kekuasaan yang ada. Terutama dengan dibentuknya beberapa lembaga negara baru yang mungkin akan mengakibatkan posisi, struktur, dan politik hukum diantara lembaga negara yang ada dengan yang baru juga akan berubah secara signifikan. Hal yang paling signifikan dalam perkembangan dan pembentukan lembaga-lembaga demokratis tersebut tidak lain adalah pembentukan komisi-komisi negara yang seringkali disebut sebagai lembaga-lembaga negara independen.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR, dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden. Serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelebagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state organs, atau main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip "*check and balances*".¹³

¹³Putusan Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *Judicial Review* terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Lembaga-lembaga negara yang bersifat utama, atau yang biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara seperti dimaksud diatas, dalam UUD juga diatur lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, dan Dewan Pertimbangan Presiden. Namun pengaturan lembaga-lembaga negara tersebut dalam UUD NRI 1945, tidaklah dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD RI 1945 tersebut, termasuk Komisi Yudisial, harus dipahami dalam pengertian lembaga (tinggi negara) sebagai lembaga utama (*mainorgans*). Misalnya Komisi Yudisial sebagai lembaga negara tidaklah menjalankan salah satu dari fungsi kekuasaan negara sebagaimana yang secara universal dipahami. Dengan kata lain bahwa lembaga-lembaga negara ini hanya bertugas melayani atau dalam tugas dan wewenangnya berkaitan dengan lembaga-lembaga negara utama sebagaimana yang disebutkan diatas, yang dalam ketatanegaraan disebut dengan *state auxiliary bodies* (lembaga negara yang melayani).

Walaupun tugasnya melayani, akan tetapi menurut Sri Sumantri M,¹⁴ secara nasional *state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional. Hal ini juga diakui oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *judicial review* terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, bahwa

¹⁴Sumantri M. "Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD NRI 1945" dalam Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 204.

diatur atau tidaknya suatu lembaga negara dalam undang-undang dasar juga tidak,boleh ditafsirkan sebagai satu-satunya faktor yang menentukan derajat konstitusional lembaga negara yang bersangkutan.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau rangking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: form, Jerman: vorm),sedangkan fungsi adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya

fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

C. Pengawasan

Secara terminologi, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling, evaluating, appraising, correcting*, maupun kontrol¹⁵. Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas” berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian. Akan tetapi dikalangan ahli telah disamakan pengertian *controlling* dengan pengawasan. Pengawasan juga termasuk pengendalian.

Menurut Henry Fayol, pengawasan adalah

Control consist in verifying whether everything occur in conformity with the adopted, the instruction issued and principles establish. it has objected to point out weakness and errors in order to reactivity them and prevent recurrence. It operates everything, people action . (pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali)¹⁶

Menurut Newman,

Control is assurance that the performance conform to plan (Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana)¹⁷

¹⁵ Sarja, *Negara Hukum Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, , hlm 79

¹⁶ Henry Fayol dalam Victor M. Situmarang dan Jusuf Tahir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rhineka, 1994, Jakarta, Hlm. 18

¹⁷ Newman dalam Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, 2012, Bandung, hlm. 103

Bagir Manan memandang kontrol sebagai

Sebuah fungsi dan sekaligus hak sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak Kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*)¹⁸

Menurut Sujamto, bahwa pengawasan adalah

segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Adapun batasan tentang pengendalian sebagai segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan sedang dilaksanakan dapat berjalan dengan semestinya.¹⁹

Untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik (*Good lokal Governance*), diperlukan penerapan sistem pengawasanyang jelas, tepat dan legitimate, agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berlangsung secara efisien, efektif, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKKN).²⁰ Pemerintahan daerah sebenarnya merupakan subsistem dari pemerintahan nasional, sehingga pengawasan terhadap pemerintahan daerah juga merupakan bagian integral dari sistem pemerintahan nasional. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif berorientasi pada pencapaian visi dan misi. Dengan pengawasan tersebut diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengambilan keputusan untuk:

¹⁸Bagir Manan, *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga legislative, Eksekutif, dan Yudikatif*, Makalah Forum Orientasi dan tatap muka Tingkat Nasional Kosgoro di Cipanas-Cianjur 26 Juli 2000, hlm. 1-2

¹⁹ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1994, hlm 42

²⁰Sedarmayanti, 2012, *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik”* Bagian Pertama, Edisi Revisi: Mandar Maju, Bandung, hlm. 115

1. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan dan ketidakadilan;
2. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan tersebut; dan
3. mendapatkan cara-cara yang lebih baik atau membina yang telah baik untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dan pencapaian visi dan misi organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Sondang P.Siagian, bahwa pengawasan adalah Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya²¹. Sedangkan menurut Prayudi Atmosudirjo, bahwa pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan²².

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi yaitu untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Oleh karena itu dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu adanya sistem pengawasan. Dengan demikian pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lyndal F. Urwik berpendapat bahwa pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah

²¹ Sondang P.Siagian, *Filsafat administrasi*, Gunung Agung, 1990, Jakarta, hlm 107

²² Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, 1995, Jakarta, hlm 84

ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.²³

Menurut Abdul Halim dan Theresia Damayanti menyatakan Pengawasan dilihat dari metodenya terbagi menjadi 2 (dua) yaitu²⁴:

1. Pengawasan melekat yang dilaksanakan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu instansi/unit kerja dalam lingkungan pemerintah daerah terhadap bawahannya.
2. Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional APBD yang meliputi BPKP, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/kota.

Pengawasan yang dilakukan lembaga pengawasan internal pemerintah merupakan bagian dari fungsi pemerintahan. Dalam konteks membangun pemerintahan yang bercirikan good governance (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Pengawasan internal adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, pemantauan, evaluasi, dan kegiatan pengawasan lainnya berupa asistensi, sosialisasi dan konsultasi terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

Pengawasan intern merupakan salah satu organ atau alat perlengkapan

²³Urwick, Lyndall F. (1979). The Manager's Span of Control. *Harvard Business Review* (May-June, 1956: 39-47); dikutip dalam Mintzberg, hlm. 135

²⁴ Abdul Halim dan Theresia Damayanti. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. UPP TM YPKN, Yogyakarta, 2007

dari sistem pengendalian intern yang berfungsi melakukan penilaian independen atas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Lingkup pengaturan pengawasan intern mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi sumber daya manusia, kode etik, standar audit, pelaporan, dan telaah sejawat. Keberhasilan pengawasan intern sangat berpengaruh terhadap kelangsungan instansi pemerintah dalam memanfaatkan keuangan negara/daerah yang dikelolanya.

Pengawasan tidak lepas kaitannya dengan pemeriksaan karena pemeriksaan pada hakikatnya bagian dari pengawasan, yang keduanya saling berkaitan. Pemeriksaan adalah tindakan membandingkan mengenai hal-hal yang telah dikerjakan menurut kenyataan dan seharusnya. Apabila menurut kenyataan dan seharusnya telah sesuai, berarti pekerjaan itu telah benar dikerjakan.

Ada dua bentuk pengawasan keuangan negara dan daerah, yaitu pengawasan sebagai berikut²⁵:

1. Pengawasan preventif, berupa ketentuan-ketentuan yang berlaku atau prosedur-prosedur yang harus dilalui dalam menyelenggarakan pekerjaan
2. Pengawasan represif, berupa tindakan membandingkan pekerjaan yang sedang/tidak dilaksanakan menurut kenyataan telah sesuai dengan ketentuan atau prosedur yang berlaku/ditetapkan

Menurut UUD NRI 1945 Pasal 23 ayat 5 disebutkan bahwa untuk memeriksa tanggungjawab keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksaan keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan UU. Hasil pemeriksaan tersebut selanjutnya diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), jadi fungsi

²⁵ Riawan Tjandra, hukum keuangan negara, grasindo, jakarta 2006 hal 155

memeriksa tanggungjawab pemerintah tentang keuangan negara ini bagi BPK merupakan konstitusional.

Dari beberapa pendapat ahli tersebut, bahwa pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan dan apakah sebabnya. Tanpa suatu pengawasan yang baik, tujuan penyelenggaraan Pemerintahan tidak mencapai maksud dan tujuan yang diinginkan, karenanya pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah agar Daerah menjalankan kewajiban-kewajibannya dengan baik berdasarkan ketentuan-ketentuan yang telah diatur di dalam peraturan perundangan yang berlaku. Pemerintah Pusat mempunyai hak untuk mengawasi pengelolaan keuangan daerah. Salah satu tugas dari pengawasan Pusat kepada Daerah adalah pengawasan Pemerintah Pusat terhadap keuangan daerah.

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan, karena dengan pengawasan tersebut, maka tujuan yang akan dicapai dapat dilihat dengan berpedoman rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah²⁶. Dengan demikian pengawasan itu sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga pengawasan diadakan dengan maksud untuk:

- a. mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
- b. memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru;

²⁶Aikins, Stephen K. 2011. An Examination of Government Internal Audits' Role in Improving Financial Performance. *Journal of Public Finance and Management. Volume 11*, Number 4, pp. 306-337

- c. mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak.

Berkaitan dengan tujuan pengawasan, agar terciptanya aparat yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (*control social*) yang obyektif, sehat dan bertanggung jawab.

D. Keuangan Daerah

Perlu dipahami bersama mengenai tata kelola pemerintahan baik sentralistik maupun desentralistik, sehingga dalam proses pengelolaan pemerintahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari persoalan anggaran (keuangan pusat maupun daerah).

Dalam rangka mewujudkan good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sejak beberapa tahun yang lalu telah diintrodusir Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah. Reformasi tersebut mendapatkan landasan hukum yang kuat dengan telah disahkannya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Kajian mengenai Keuangan Daerah tidak terlepas dari uraian Keuangan Negara dalam proses pengelolaan APBN. Selain diuraikan pokok-pokok

manajemen keuangan negara serta proses APBN, diuraikan pula peranan DPR dalam pengelolaan anggaran negara melalui fungsi-fungsi yang dimilikinya, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Landasan pengelolaan keuangan negara adalah Pasal 23C Undang-undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga: “hal-hal lain mengenai keuangan negara ditetapkan melalui undang-undang”. Berangkat dari landasan konstitual itulah berbagai upaya dilakukan untuk dapat menghadirkan Undang-undang Keuangan Negara.

Definisi keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan.²⁷

Dari sisi objek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi

²⁷Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, <https://luk.staff.ugm.ac.id/atur/UU17-2003KeuanganNegara.pdf> diunduh 22/09/2017

seluruh subjek yang memiliki/menguasai objek sebagaimana tersebut di atas, yaitu: pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berdasarkan pengertian keuangan negara dengan pendekatan objek, terlihat bahwa hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang diperluas cakupannya, yaitu termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Dengan demikian, bidang pengelolaan keuangan negara dapat dikelompokkan dalam:

1. Subbidang pengelolaan fiskal,
2. Subbidang pengelolaan moneter, dan
3. Subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan fiskal meliputi kebijakan dan kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mulai dari penetapan Arah dan

Kebijakan Umum (AKU), penetapan strategi dan prioritas pengelolaan APBN, penyusunan anggaran oleh pemerintah, pengesahan anggaran oleh DPR, pelaksanaan anggaran, pengawasan anggaran, penyusunan perhitungan anggaran negara (PAN) sampai dengan pengesahan PAN menjadi undang-undang.

Pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan moneter berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan sektor perbankan dan lalu lintas moneter baik dalam maupun luar negeri.

Pengelolaan keuangan negara subbidang kekayaan negara yang dipisahkan berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan di sektor Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang orientasinya mencari keuntungan (profit motive).

Berdasarkan uraian di atas, pengertian keuangan negara dapat dibedakan antara: pengertian keuangan negara dalam arti luas, dan pengertian keuangan negara dalam arti sempit.

Pengertian keuangan negara dalam arti luas pendekatannya adalah dari sisi objek yang cakupannya sangat luas, dimana keuangan negara mencakup kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit hanya mencakup pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan fiskal saja.

Pembahasan lebih lanjut dibatasi hanya pada pengertian keuangan negara dalam arti sempit saja yaitu subbidang pengelolaan fiskal atau secara lebih spesifik pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang

nantinya akan terkait secara langsung dengan pemahaman tentang Keuangan Daerah.

Dalam rangka mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Dasar 1945.

Aturan pokok Keuangan Negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (best practices) dalam pengelolaan keuangan negara.²⁸

Penjelasan dari masing-masing asas tersebut adalah sebagai berikut.

1. Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
2. Asas Universalitas (kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
3. Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam

²⁸Suminto, Economist, TheIndonesia EconomicIntelligence, *MakalahsebagaiabahanpenyusunanBudgetinBrief2004(DitjenAnggaran,Depkeu).*

anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.

4. Asas Spesialitas mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan.
5. Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.
6. Asas Profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional.
7. Asas Proporsionalitas; pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
8. Asas Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.

9. Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.

Pada dasarnya Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Sebagian kekuasaan itu diserahkan kepada Menteri Keuangan yang kemudian berperan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan negara dalam kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagian kekuasaan lainnya diberikan kepada menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran/pengguna barang lembaga/kementerian yang dipimpinnya.

Pemisahan fungsi seperti di atas dimaksudkan untuk membuat kejelasan dan kepastian dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab. Sebelumnya fungsi-fungsi tersebut belum terbagi secara tegas sehingga seringkali terjadi tumpang tindih antar lembaga. Pemisahan ini juga dilakukan untuk menegaskan terlaksananya mekanisme checks and balances.

Hubungan antara Keuangan Negara dengan keuangan daerah sesuai dengan Pasal 1 UUD NRI 1945 menetapkan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Selanjutnya dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menyatakan bahwa daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom dan bersifat daerah administrasi. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan

berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber-sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Penyelenggaraan pemerintahan daerah juga merupakan subsistem dari pemerintahan negara sehingga antara keuangan daerah dengan keuangan negara akan mempunyai hubungan yang erat dan saling mempengaruhi. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah serta secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut. Sedangkan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pengalokasian anggaran. Dari ketiga jenis pelimpahan wewenang tersebut, hanya pelimpahan wewenang dalam rangka pelaksanaan desentralisasi saja yang merupakan sumber keuangan daerah melalui alokasi

dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan alokasi dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak merupakan sumber penerimaan APBD dan diadministrasikan serta dipertanggungjawabkan secara terpisah dari administrasi keuangan dalam pembiayaan pelaksanaan desentralisasi.

a) Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah

Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah. Pejabat pengelola keuangan daerah (PPKD) adalah kepala SKPD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD yang bertindak sebagai bendahara umum daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah

b) Perencanaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Untuk menjamin agar pembangunan berjalan dengan efektif, efisien, dan tepat sasaran maka, diperlukan perencanaan pengelolaan keuangan daerah serta keseragaman peraturan yang berlaku guna tercapainya tujuan otonomi daerah dan menghindarkan pada ketimpangan permasalahan antar wilayah. Perencanaan tersebut harus mencakup perencanaan penyelenggaraan yang berada pada tataran kebijakan daerah

atas semua fungsi pemerintahan dan meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam daerah masing-masing.

Perencanaan daerah akan menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintah daerah dengan melibatkan masyarakat.

Adapun tujuan perencanaan pengelolaan keuangan daerah untuk:

- 1) Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.
- 2) Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah.
- 3) Menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.
- 4) Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Perencanaan pengelolaan keuangan pemerintah daerah akan tergambar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang dalam penyusunannya harus mempertimbangkan sinergitas antara perencanaan pusat dan daerah yaitu:

- 1) Keterkaitan antar wilayah dari segi sosial, ekonomi, budaya dan politik sebagai perwujudan wawasan nusantara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Potensi strategis di setiap wilayah.

- 3) Tujuan dan sasaran pembangunan setiap wilayah.
- 4) Rencana tata ruang pola pemanfaatan ruang yang optimal
- 5) Keterkaitan lintas sektor dan lintas wilayah secara lebih efektif dan efisien

Didalam penyusunan APBD terdapat beberapa prinsip yang harus diperhatikan yaitu:

- 1) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah daerah.
- 2) APBD harus disusun secara tepat waktu sesuai tahapan dan jadwal.
- 3) Penyusunan APBD dilakukan secara transparan, yang memudahkan masyarakat untuk mengetahui dan memanfaatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD.
- 4) Penyusunan APBD harus melibatkan partisipasi masyarakat.
- 5) APBD harus memperlihatkan rasa keadilan dan kepatutan.
- 6) Substansi APBD tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan PERDA lainnya.

c) Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Untuk anggaran pemerintah pusat, pelaksanaan APBN dimulai dengan diterbitkan daftar isian pelaksanaan anggaran /DIPA setelah suatu tahun anggaran dimulai (1 Januari tahun berjalan), maka DIPA harus segera diterbitkan untuk dibagikan kepada satuan-satuan kerja sebagai pengguna anggaran pada kementerian/lembaga.

Seperti pada pemerintah pusat, pemerintah daerah juga harus

menempuh cara yang sama dengan sedikit tambahan prosedur. Setelah terbit Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), Perangkat Daerah wajib menyusun Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Dengan demikian maka fleksibilitas pengguna anggaran diberikan kepada pengguna anggaran. DIPA disusun secara rinci menurut klasifikasi organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja disertai indikator kinerja, dalam hal pelaksanaan DIPA diperlukan 3 (tiga) hal, yaitu;

- (a) menetapkan prosedur yang harus diikuti oleh pihak-pihak yang terkait sehingga jelas pembagian kerja dan tanggungjawabnya.
- (b) terselenggaranya pengawasan intern dalam menghindari terjadinya penyelewengan.
- (c) Pengawasan intern yang baik menghasilkan laporan keuangan pemerintah daerah sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).
- d) Penatausahaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan perundang-undangan yang berlaku menyebutkan pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan/bendahara pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/ kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan. Penatausahaan merupakan prosedur pada saat kegiatan menerima, menyimpan, menyetor, membayar, menyerahkan mencatat, mempertanggungjawabkan dan melaporkan.

- e) Pelaporan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Laporan pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu wujud bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah atas penggunaan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan operasional pemerintah daerah. Hal tersebut menjadi tolak ukur kinerja untuk dapat dipertanggungjawabkan pada setiap akhir tahun anggaran. Tujuan umum pelaporan keuangan daerah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang ada.

f) Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah

Dengan munculnya era otonomi daerah dalam bidang keuangan, pemerintah daerah mempunyai kebebasan untuk mengelola keuangan daerahnya sendiri. Pemerintah daerah bisa merencanakan sendiri serta mempertanggungjawabkan sendiri.

g) Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan pemerintah daerah setiap tahun akan mengalami 2 kali pengawasan yaitu dari pihak internal (APIP) dan pihak eksternal (BPK). Pemeriksaan APIP dilakukan pada saat tahun berjalan karena itu disebut *interin audit* sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh pihak eksternal dilakukan setelah tahun berjalan disebut *post audit*. Dasar hukum pemeriksaan internal audit yaitu PP No 79 Tahun 2005 tentang pembinaan dan pengawasan dan penyelenggaraan pemerintah daerah serta PP No 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sedangkan dasar hukum untuk eksternal adalah Undang-undang Nomor 15

tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara oleh BPK. Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan dalam upaya mewujudkan *good governance*. Otonomi daerah menurut UU No.23 Tahun 2014 adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi luas pada 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 memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memerhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup pada daerah., dengan mengacu kepada UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan daerah. Dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber

keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan pada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Adapun ruang lingkup mengenai keuangan daerah meliputi:

- a) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman
- b) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga.
- c) Penerimaan Daerah
- d) Pengeluaran Daerah
- e) Kekayaan Daerah yang dikelola sendiri oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah.
- f) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan

manfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan keuangan daerah wajib dilaksanakan dengan berbasiskan pada beberapa asas tersebut.

Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, tetapi hal tersebut diimbangi dengan sejauh mana instrument atau sistem pengelolaan keuangan daerah saat ini mampu memberikan nuansa keuangan daerah yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif, dan bertanggungjawab. Perubahan penting dalam pengelolaan keuangan daerah adalah dalam hubungan dengan tuntutan akuntabilitas dan transparansi publik.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, didukung dana dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara. Terdapat penegasan dibidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari Presiden sebagian diserahkan pada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Gubernur/Bupati/Walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan

pemerintahan daerah.

Oleh karena itu, hakikat otonomi daerah harus tercermin dalam pengelolaan keuangan daerah yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Di dalam pengelolaan keuangan daerah terdapat 5 (lima) asas pengelolaan keuangan daerah, yaitu: (1) asas umum pengelolaan keuangan daerah; (2) asas umum APBD; (3) asas umum penyusunan APBD; (4) asas umum pelaksanaan APBD; dan (5) asas umum penatausahaan keuangan daerah. Kelima asas dalam pengelolaan keuangan daerah ini sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan keuangan daerah wajib dilaksanakan dengan berbasiskan pada asas tersebut yaitu antara lain :

1. Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah;
 - a. Asas terintegrasi yang berarti pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.
 - b. asas tanggung jawab yang berarti keuangan daerah dikelola:

- 1) Secara tertib adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan;
- 2) Taat pada peraturan perundang-undangan adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan;
- 3) Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil;
- 4) Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu;
- 5) Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah;
- 6) Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah;
- 7) Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan;

- 8) Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif;
- 9) Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional;
- 10) Manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

2. Asas-asas Umum APBD; yaitu

- a. Asas penganggaran sesuai urusan pemerintahan, kemampuan pendapatan daerah, fungsi APBD dan penetapan APBD. Asas ini mengandung arti bahwa APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara, dan APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah, serta APBD mempunyai:

- 1). Fungsi otorisasi yang berarti anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
- 2). Fungsi perencanaan yang berarti anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;

- 3). Fungsi pengawasan yang berarti anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- 4). Fungsi alokasi yang berarti anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;
- 5). Fungsi distribusi yang berarti kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan;
- 6). Fungsi stabilisasi yang berarti anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Pengelolaan Keuangan daerah adalah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang setiap tahunnya ditetapkan dengan peraturan daerah

Menurut Jaya Kirana, Seluruh tatanan, perangkat kelembagaan dan kebijaksanaan anggaran daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah²⁹

Menurut Mamesah keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang

²⁹Jaya Kirana, Wihana, 1999, Analisis Potensi Keuangan daerah, Pendekatan MakroPPPEB UGM Yogyakarta.

yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku³⁰.

Menurut Devas pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah itu sendiri berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut³¹ :

a) Tanggungjawab

Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangan daerah kepada lembaga, pemerintah pusat, DPRD, Kepala Daerah, dan masyarakat umum

b) Mampu memenuhi kewajiban keuangan

Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang maupun pinjaman jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan

c) Kejujuran

Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang benar-benar jujur

d) Hasil guna dan daya guna

Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan

³⁰Mamesah.D.J. 1995, Sistem Administrasi Keuangan Daerah. PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

³¹Devas dkk, 1998, Keuangan Daerah Dalam rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab "Litbang Depdagri, Jakarta.

dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya

e) Pengendalian

Aparat pengelola keuangan daerah, DPRD dan aparat pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan dapat tercapai

Tujuan utama dari pengelolaan keuangan daerah dan organisasi pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan yang prima bagi masyarakat di daerah. Sehingga penyusunan keuangan daerah harus memenuhi prinsip-prinsip anggaran sebagai berikut :

- 1). Partisipasi Masyarakat,
- 2). Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran,
- 3). Disiplin anggaran,
- 4) Keadilan anggaran,
- 5) Efektivitas dan efisiensi anggaran,
- 6) Taat asas.

E. Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

1. Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

Pemerintah (*Government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, *Kubernan* atau *nakoda kapal*. Artinya, menatap ke depan. Lalu “memerintah” berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat Negara. Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi *kegiatan (dinamika)*, *structural fungsioanal*, dan dari *segi tugas dan kewenangan*

(fungsi). Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan dasar Negara, mengenai rakyat dan wilayah Negara itu demi tercapainya tujuan negara.³²

Ada dua pengertian tentang pemerintahan³³, yaitu :

1) Pemerintahan dalam arti yang luas

Pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan legislative, eksekutif, dan yudikatif di suatu negara dalam mencapai tujuan negara.

2) Pemerintahan dalam arti yang sempit

Pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan badan eksekutif beserta jajarannya dalam mencapai tujuan negara.

Pengelolaan atau tata pemerintahan yang bersih (*clean dan good governance*) merupakan tuntutan semua pihak akan pengelolaan pemerintah yang profesional, akuntabel. Kondisi tersebut diawali gaungnya pemerintahan yang penuh dengan tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), sehingga menyebabkan terjadinya krisis ekonomi di Indonesia.

Tatacara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dengan baik telah mengakibatkan timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) tersebut. Bahkan sikap KKN telah masuk ke wilayah Yudikatif maupun Legislatif, hal ini yang sangat membahayakan negara saat

³²Fatkhurrohman, *Dinamika Kependudukan dan Kebijakan*, Pusat Studi Kependudukan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2004, hlm.61

³³Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana, Jakarta, 2005, hlm.55

ini.³⁴ Masalah-masalah tersebut juga telah menghambat proses pemulihan ekonomi Indonesia, sehingga jumlah pengangguran semakin meningkat, jumlah penduduk miskin bertambah, tingkat kesehatan menurun, dan bahkan telah menyebabkan munculnya konflik-konflik di berbagai daerah yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan negara Republik Indonesia.

Terselenggaranya pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa menjadi cita-cita dan harapan setiap bangsa. Konsep “governance” dalam “clean and good governance” seringkali terjadi kerancuan pemahaman dengan konsep “government”. Menurut Sadu Wasistiono, perbedaan antara government dan governance yaitu konsep government lebih merujuk pada suatu badan/ lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh organ tertinggi dalam suatu Negara, sedangkan governance merupakan suatu cara, penggunaan atau pelaksanaan³⁵

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah landasan bagi pembuatan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis dalam era globalisasi. Fenomena demokrasi ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, sementara fenomena globalisasi ditandai dengan saling ketergantungan antarbangsa, terutama dalam pengelolaan sumber-sumber ekonomi dan aktivitas dunia usaha (bisnis).

Oleh karena itu, tata pemerintahan yang baik perlu segera dilakukan

³⁴Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta. Gava Media. hlm.88

³⁵ Makhya, Syarif.. *Ilmu Pemerintahan*, Universitas Lampung., 2004, Bandar Lampung, hlm 65

agar segala permasalahan yang timbul dapat segera dipecahkan dan juga proses. Salah satu tuntutan masyarakat untuk menciptakan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah kiprah institusi pengawas.³⁶

Dalam arti yang lebih luas, good governance dapat diartikan “suatu kesepakatan menyangkut pengaturan Negara yang diciptakan bersama pemerintah, masyarakat madani (*civil society*) dan sektor swasta. Kesepakatan tersebut mencakup keseluruhan bentuk mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan diantara mereka.”³⁷

Andi Faisal Fakti good governance dapat diartikan sebagai :mengejawatkan nilai nilai luhur dalam mengarahkan warga negara kepada masyarakat dan pemerintahan yang berkeadaban melalui wujud pemerintahan yang suci dan damai.³⁸ Good and clean governance memiliki pengertian akan segala hal yang terkait dengan atau tingkahlaku yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi urusan publik untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari.

Prinsip demokrasi yang bertumpu pada peran sentral warga negara dalam proses sosial politik bertemu dengan prinsip-prinsip dasar governance, yaitu pengelolaan pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang dirumuskan

³⁶Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta. Gava Media.hlm.91

³⁷Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta,2003,hlm.114

³⁸Bakti, Andi Faisal. 2000. *Good Governance a Workable Solution for Indonesia*. Jakarta : IAIN Press.

bersama oleh pemerintah dan komponen masyarakat madani. Pemerintahan dikatakan baik jika pembangunan dapat dilakukan dengan biaya yang sangat minimal namun dengan hasil yang maksimal. Good and Clean Governance dapat terwujud maksimal jika ditopang oleh 2 unsur yang saling terkait negara dan masyarakat madani yang di dalamnya terdapat sektor swasta.³⁹

Good governance jika dikupas lebih lanjut, maka menurut UNDP arti good dalam good governance mengandung pengertian nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat, kemandirian, berdayaguna dan berhasilguna dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai suatu tujuan, serta aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien. OECD (*Organizational for Economic Corporation and Development*) mendefinisikan good governance sebagai berikut:⁴⁰

“Governance is the systems by which organizations is directed and controlled. The Good Governance structure specifies the distribution of the right and responsibilities among different participants in the organization, such as the board, managers, shareholders, society, and the other stakeholders, and spells out the rules and procedures for making decisions on organization affairs. By doing this, it also provides this structure through which the organization objectives are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance.”

Sejumlah perangkat perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah belum bisa dijadikan acuan utama dalam mewujudkan good governance, masih membutuhkan pengkajian yang lebih mendalam, khususnya menyangkut kelembagaan pengawasan.⁴¹

³⁹Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers, hlm.12

⁴⁰ Organization for Economics Co-operation and Development (OECD) Principles of Corporate Governance . 2004. <http://oecd.org/> Diakses tanggal 21 Sept 2017.

⁴¹Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers, hlm.12

Untuk mewujudkan Tata kelola Pemerintahan yang baik dari segi pengawasan keuangan daerah tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas sebagai unsur utama. Terminologi *good governance* memang belum baku, tetapi sudah banyak definisi yang coba membedah makna dari *good governance*. Namun demikian, bahwa *good governance* telah dianggap sebagai elemen penting untuk menjamin kesejahteraan nasional (*national prosperity*)⁴². Dengan cara meningkatkan akuntabilitas, reliabilitas (kehandalan), dan pengambilan kebijakan, yang diperkirakan di dalam organisasi pemerintah, korporasi (sektor swasta), bahkan dalam organisasi masyarakat sipil.

Menurut Laode Ida, Tata Kelola Pemerintah Yang Baik adalah⁴³ :

- a) Terwujudnya interaksi yang baik antara pemerintah, swasta, dan masyarakat, terutama bekerja sama dalam pengaturan kehidupan sosial politik dan sosio-ekonomi.
- b) Komunikasi, adanya jaringan multisistem (pemerintah, swasta, dan masyarakat) yang melakukan sinergi untuk menghasilkan output yang berkualitas.
- c) Proses penguatan diri sendiri (self enforcing process), ada upaya untuk mendirikan pemerintah (self governing) dalam mengatasi kekacauan dalam kondisi lingkungan dan dinamika masyarakat yang tinggi.
- d) Keseimbangan kekuatan (balance of force), dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan (sustainable development), ketiga elemen yang ada menciptakan dinamika, kesatuan dalam kompleksitas, harmoni, dan kerja sama.
- e) Independensi, yakni menciptakan saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, swasta, dan masyarakat melalui koordinasi dan fasilitasi.

Syaukani mengatakan bahwa:

⁴² Micahel D Mehta, Good Governance, dalam Mark Bevir, Encyclopedia of Governance hal.359

⁴³ La Ode Ida, *Negara Mafia*, Galang Press, 2010, Jakarta, hlm 19

Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintah daerah yang lainnya.⁴⁴

Pengawasan sangat berpengaruh dalam membantu upaya pemerintah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Selama ini dalam pelaksanaan pengawasan masih menghadapi berbagai kendala, antara lain kurang didukung dengan sumber daya manusia, sumber dana yang memadai, lemahnya pengendalian intern dan kurangnya komitmen dari atasan langsung. Pengendalian intern dan komitmen sangat penting dan menentukan dalam mewujudkan optimalisasi fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui peran lembaga pengawasan antara internal, eksternal, pengawasan dari DPR/DPRD maupun dari masyarakat.

Praktik-praktik Good Governance (tata kelola pemerintahan yang baik) merupakan salah satu upaya pencegahan dari penyimpangan anggaran yang bisa dilakukan dan dipelopori oleh pemerintah pusat maupun daerah. Maka pelaksanaan pengawasan yang baik maka terciptanya pemerintahan yang baik. Guna mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka di setiap institusi pemerintah dibentuk lembaga pengawasan internal pemerintah yang secara

⁴⁴ Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid.. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2002, hlm 75

husus melaksanakan fungsi pengawasan.⁴⁵Lembaga pengawasan internal pemerintah adalah lembaga yang dibentuk dan secara inheren merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang memiliki tugas pokok dan fungsi dibidang pengawasan.Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Inspektorat.⁴⁶

Komisi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-bangsa (*UNHCR*) mengidentifikasi beberapa prinsip yakni transparansi, pertanggungjawaban (*responsibility*), akuntabilitas, partisipasi, dan ketanggapan(*responsiveness*) sebagai prinsip kunci *good governance*.⁴⁷

Good Governance sebagai sebuah cara untuk memperkuat kerangka kerja institusional dari pemerintahan. Hal ini berarti bagaimana melalui transparansi dan informasi mengenai kebijakan dan kinerja dari institusi pemerintah dikumpulkan dan diberikan kepada masyarakat secara memadai sehingga masyarakat dapat memonitor dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁸

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu sentral yang mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik.Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama dalam mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara.

⁴⁵Efendi, Sofian. 2005. *Membangun Budaya Birokrasi Untuk Good Governance*. Makalah Seminar Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi, Jakarta, hlm. 17

⁴⁶Hardjasoemantri, Koesnadi. 2003. *Good Governance Dalam Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*. Makalah untuk Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII di Bali, hlm.111

⁴⁷Oppenheim, L., "International Law A Treatise, Vol. I Peace". Edited by H.Lauterpacht Eight Edition, English Language Book Society And E.L.B.S, and Longmans Green & Co. LTD, London, 1996

⁴⁸Salam, Dharma Setyawan. 2007. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Djambatan, hlm.79

Menurut Riza Nizarli mengatakan bahwa :

Jika dihubungkan dengan negara secara keseluruhan maka prinsip good governance merupakan prinsip yang menyetangkakan keseimbangan hubungan antara masyarakat (society) dengan negara (state) serta negara dengan pribadi-pribadi (personals). Ini artinya setiap kebijakan publik (public policy) mau tidak mau harus melibatkan berbagai pihak dan sektor baik pemerintah, masyarakat maupun sektor swasta dengan aturan main yang jelas.⁴⁹

Dengan demikian, penerapan good governance diharapkan mendorong terciptanya format pemerintahan demokratis dan melahirkan model alternatif pembangunan yang mampu menggerakkan partisipasi masyarakat di segala bidang kehidupan.

Abdul Gani Abdullah, menyatakan bahwa

menambahkan bahwa good governance itu berkaitan erat dengan manajemen pengelolaan kebijakan pembangunan (khususnya bidang hukum). Apabila seorang pejabat publik akan mengambil keputusan dalam melaksanakan pembangunan, terlebih dahulu harus menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik sehingga hasil akhirnya secara menyeluruh adalah suatu perintah yang baik⁵⁰

Sementara *The Canadian International Development Agency* mendefinisikan bahwa *good governance* dicerminkan bila kekuasaan organisasi (atau pemerintah) dijalankan dengan efektif, adil (*equitable*), jujur, transparan, dan akuntabel. Sementara itu *The UN Development Program (UNDP)* pada tahun 1997 mengemukakan 8 (delapan) prinsip *good governance* yakni⁵¹ :

a) Kesetaraan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan

⁴⁹ Nizarli, Riza, 2006, Pemberantasan Korupsi melalui Good Governance, makalah disampaikan pada seminar Perkembangan Tindak Lanjut Pidana Korupsi Sebagai Tindak Pidana Khusus Kerjasama pada tanggal 7 Oktober 2006.

⁵⁰ Op.cit.hal 3

⁵¹ United Nation Development Program, "Dokumen Prinsip-prinsip Good Governance," PT. Sinar Abadi, 1997, Jakarta, hlm 5

- b) Ketanggapan atas kebutuhan stakeholder (*responsiveness*)
- c) Kemampuan untuk memediasi perbedaan diantara stakeholder untuk mencapai consensus bersama.
- d) Akuntabilitas kepada stakeholder yang dilayani.
- e) Transparansi dalam proses pengambilan kebijakan
- f) Aktivitas didasarkan pada aturan/kerangka hukum.
- g) Memiliki visi yang luas dan jangka panjang untuk memperbaiki proses tata kelola yang menjamin keberlanjutan pembangunan sosial dan ekonomi.
- h) Jaminan atas hak semua orang untuk meningkatkan taraf hidup melalui cara-cara yang adil dan inklusif.

2. Asas-asas umum Pemerintahan yang baik

Istilah asas berarti dasar, prinsip, pedoman, atau pegangan. Sedangkan yang dimaksud dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan adalah dasar-dasar yang perlu diketahui oleh setiap orang dalam pelaksanaan hukum pemerintahan.⁵²

Ketentuan Pasal 1 angka (6) Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme , yang menyatakan:

“Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme”.

Pemerintahan Indonesia mengenal asas-asas yang telah lama dikenal

⁵²W.J.S. Poerdarminta, 2002, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka, hlm. 60-61

dan diberlakukan baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam tata pemerintahan. Menurut SF Marbun dan Mahfud MD, mengklasifikasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik kedalam 13 (tiga belas asas)⁵³, yaitu:

1) Asas Kepastian Hukum (*principle of legal security*).

Asas kepastian hukum disebut dalam istilah *Legal Of Security*. Asas ini merupakan konsekuensi logis dari pada negara hukum, sehingga setiap perbuatan adalah tindakan aparaturnya haruslah selalu didasarkan pada aturan-aturan hukum.

2) Asas Keseimbangan (*principle of proportionality*).

Asas keseimbangan dikaitkan dengan keseimbangan hak dan kewajiban yang pada hakikatnya menghendaki terciptanya keadilan menuju pada kehidupan yang damai.

3) Asas Kesamaan Dalam Mengambil Keputusan (*principle of equality*).

Asas ini konsisten dengan tuntutan Pasal 27 UUD 1945 yang memberikan kedudukan sama kepada semua warga negara didepan hukum dan pemerintahan.

4) Asas Bertindak Cermat (*principle of carefulnes*).

Asas ini menuntut ketelitian dari aparaturnya didalam setiap kali melakukan sesuatu perbuatan.

5) Asas Motivasi Untuk Setiap Keputusan (*principle of motivation*).

Asas yang memberi dorongan untuk berbuat, bagi perbuatan aparaturnya pemerintahan yang berakibat hukum.

⁵³SF Marbun, 2014, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*, Cetakan Pertama Yogyakarta, FH UII Press, hlm.1

- 6) Asas Jangan Mencampur Adukan Kewenangan (*principle of non misuse of competence*).

Asas ini memberi petunjuk agar pejabat pemerintah ataupun badan aparat pemerintahan tidak boleh bertindak atas sesuatu yang bukan wewenangnya.

- 7) Asas Permainan Yang Layak (*principle of fair play*).

Asas ini memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk mencari kebenaran dan keadilan sebelum aparat pemerintah mengambil suatu keputusan.

- 8) Asas Keadilan Atau Kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*).

Asas ini menuntut ditegakkan aturan hukum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.

- 9) Asas Menanggapi Pengharapan Yang Wajar (*principle of meeting raised expectation*).

Asas ini mendorong aparat pemerintah dalam pembuatan hukumnya selalu memperhatikan harapan-harapan yang ditimbulkan oleh rakyat atau pihak yang ada dalam hubungan hukum yang tercipta sebagai lapangan hukum tata pemerintahan.

- 10) Asas Meniadakan Akibat Suatu Keputusan Yang Batal (*principle of undoing the consequences of an annuled decision*).

Asas yang menuntun aparat pemerintah agar didalam perbuatan hukum yang dilakukannya ternyata dibatalkan oleh lembaga peradilan yang

berwenang, artinya harus menerima risiko untuk mengembalikan hak-hak dari pihak yang dirugikan oleh perbuatannya dan jika mungkin keharusan adanya membayar ganti rugi.

11) Asas Perlindungan Atas Pandangan (cara) Hidup Pribadi (*principle of protecting the personal way of life*).

Asas dimana aparaturnya pemerintah didalam pembuatan hukum yang dilakukannya haruslah melindungi pandangan hidup yang dianut bertentangan dengan Pancasila dan aturan perundang-undangan yang berlaku.

12) Asas Kebijaksanaan (*sapientia*).

Asas kebijaksanaan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha aparaturnya pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu.

13) Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum (*principle of public service*).

Asas ini menghendaki agar dalam menjalankan tugasnya pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum. Karena negara Indonesia adalah negara hukum yang dinamis, yang menuntut segenap aparat pemerintah dalam melakukan kegiatan menuju pada penyelenggaraan kepentingan umum.

Asas-asas yang dimaksud di atas, perlu serta harus dikembangkan, maka Solly Lubis sependapat dengan Koentjoro Poerbopranoto untuk menggunakan asas-asas tersebut di atas,⁵⁴ sebagai pedoman dan ukuran bagi

⁵⁴Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung-Jakarta, 1978, hlm. 77

kita di Indonesia, yang harus disesuaikan dengan asas-asas yang terkandung dalam dasar filsafat negara Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 serta hukum-hukum lainnya yang hidup di masyarakat kita, baik hukum yang tertulis maupun tidak tertulis⁵⁵.

Jika sejumlah asas-asas telah dijadikan dasar bagi pembangunan, berarti kehidupan kenegaraan dan kehidupan kemasyarakatan akan berjalan menurut asas-asas itu. Hal ini terkait pula dengan konsep penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) seperti yang tercantum dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 dalam undang-undang tersebut menetapkan asas-asas umum penyelenggaraan Negara meliputi (Pemerintah dan Pemerintah Daerah) dan penjelasannya menegaskan.⁵⁶

- a. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

⁵⁵Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, 2004, *Peraturan Hak Kekayaan Intelektual di Indonesia*, Bandung : Pustaka Bani Quraisy, hlm.83-84

⁵⁶Nomensen Sinamo, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara, hlm. 142.

- d. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara, dan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara .
- e. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara,
- f. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggaraan kegiatan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.
- h. Asas efisiensi dan efektivitas adalah asas yang menentukan untuk memperoleh efisiensi dilaksanakannya desentralisasi, yaitu pemberian otonomi yang luas supaya lebih efisien (berdaya guna) mengenai waktu dan tenaga. Sedangkan untuk mencapai efektivitas (hasil guna) dilakukan sentralisasi yaitu untuk keperluan ekonomi dan politik⁵⁷.

Perkembangan paradigma baru dari konsep pemerintah yang bersih dan berwibawa (*clean government, good government*) ke arah konsep mengelola pemerintahan yang baik (*good governance*), dapat dilihat adanya suatu kecenderungan global dalam paradigma baru manajemen pembangunan.

⁵⁷Ibid, hlm. 84-85

Dalam hal ini Bintoro Tjokroamidjojo berpendapat bahwa:⁵⁸

“Good governance, adalah suatu sistem dan proses dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang mengindahkan prinsip-prinsip supremasi hukum, kemanusiaan, keadilan, demokrasi, partisipasi, transparansi, profesionalitas, dan akuntabilitas, serta memiliki komitmen tinggi terhadap tegaknya nilai-nilai dan prinsip desentralisasi, daya guna, hasil guna, pemerintahan yang baik, bertanggung jawab dan berdaya saing”⁵⁹

Pipin Syarifin dan Jubaedah

Melalui pendapat ini tampak adanya tataran yang lebih tinggi untuk menentukan good governance, yaitu pemerintah yang sebenarnya dan yang terpenting adalah sebagai Kepala Pemerintah daripada sebagai Kepala Negara dengan prinsip utama good governance yaitu akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, aturan hukum, dan adanya perlakuan yang adil. ⁶⁰

Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik terdiri dari 8 (delapan) asas sebagai berikut.⁶¹

Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.⁶²

Asas Kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:

a. kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;

⁵⁸Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1984, hlm. 123

⁵⁹Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1984, hlm. 87

⁶⁰Syarifin Pipin, Jubaedah Dedah. (2005). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Pustaka Bani Quraisy, hlm. 86

⁶¹Supriyanto, Budi. 2009. *Manajemen Pemerintahan (Plus Dua Belas Langkah Strategis)*. Tangerang: Cv. Media Brilian, hlm.111

⁶²SF. Marbun., *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak*, Op.Cithal 7 Lihat pula Ridwan HR, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Adminitrasi dan Peradilan Admintrasi*, Yogyakarta: FHUII Press, hlm.55

- b. kepentingan individu dengan masyarakat;
- c. kepentingan Warga masyarakat dan masyarakatasing;
- d. kepentingankelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
- e. kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat;
- f. kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
- g. kepentingan manusia dan ekosistemnya;
- h. kepentingan pria dan wanita.⁶³

Asas Ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.⁶⁴

Asas Kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.⁶⁵

Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenanganadalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan

⁶³Syafiie, Inu Kencana. 2011. *Manajemen Pemerintahan*. Bandung : Pustaka Reka Cipta, hlm.81

⁶⁴Budiardjo, Miriam. 1986. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia.Ndraha, hlm.125

⁶⁵Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 1*. Jakarta: Rineka Cipta, hlm.31

tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

Asas Keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

Asas Pelayanan Yang Baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan⁶⁶.

Selain itu dari beberapa asas diatas terdapat pula asas-asas umum lainnya di luar AUPB yakni asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak dibanding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.⁶⁷

⁶⁶Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 2006. *Metodologi Penelitian Survei (Edisi Revisi)*. LP3ES. Jakarta, hlm.79

⁶⁷Dwiyanto, Agus. 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press : Yogyakarta, hlm.13-15

BAB III

Eksistensi Kelembagaan Pengawasan Di Indonesia

A. Eksistensi BPKP sebagai Lembaga Pengawas Internal Pemerintah

Pengawasan hakikatnya diarahkan untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai organisasi. Dalam kaitannya dengan keuangan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri atau lembaga negara/lembaga pemerintahan yang mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Dengan dijalankannya pengawasan tersebut, diharapkan mekanisme anggaran negara dapat berjalan sebagaimana dikehendaki semula sesuai dengan rencananya, serta benar-benar menjamin penggunaan APBN

untuk tujuan bernegara. Dimana pengawasan merupakan usaha untuk menjaga agar suatu pekerjaan dapat memperkecil timbulnya hambatan-hambatan, yang jika telah terjadi dapat memperkecil timbulnya hambatan-hambatan, yang jika telah terjadi dapat segera diketahui dan dilakukan tindakan-tindakan perbaikannya atau program yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, pengawasan menciptakan suatu sistem penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan sesuai dengan rencana. Selain itu, pengawasan dapat mendeteksi sejauhmana penyimpangan kebijakan atau program yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut, sehingga tidak mengganggu rencana. Melalui pengawasan diupayakan suatu penataan struktur yang meletakkan dasar-dasar kerja yang sesungguhnya. Pengawasan yang perlu dilakukan yang seimbang antara pegangan pada rule of law dan orientasi pencapaian tujuan (mission driven), menegakkan kebenaran formal dan kebenaran materiil, dan mencakup pengawasan preventif dan kuratif, serta berdasarkan keseimbangan asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocent*) dan asas pembuktian terbalik

Melihat kondisi birokrasi dan pemerintahan, azhar kasim menyatakan bahwa telah terjadi tiga permasalahan yang menyebabkan buruknya kualitas sistem manajemen pemerintahan, yakni pengawasan yang masih difokuskan pada proses penyelenggaraan kegiatan birokrasi pemerintah

Azhar Kasim⁶⁸ menyatakan bahwa telah terjadi tiga permasalahan laten yang menyebabkan buruknya kualitas sistem pemerintahan yakni pengawasan yang masih difokuskan pada proses penyelenggaraan kegiatan birokrasi pemerintah dan penekanan masih pada ketaatan terhadap petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis daripada pencapaian tujuan (tupoksi). Kapabilitas administrasi negara masih rendah dan fungsi pengawasan belum terintegrasi dengan baik dalam siklus administrasi negara, paradigma pengawasan yang lebih menekankan pada upaya menegakkan kebenaran formal, yaitu kesesuaian dokumen dan laporan keuangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kurang menekankan pada upaya mencari kebenaran materiil (kenyataan sebenarnya), serta praktik pengawasan yang lebih menekankan pada upaya kuratif daripada preventif.

Untuk mengatasi krisis kepercayaan terhadap pemerintah, salah satu hal yang perlu dilakukan adalah mengembangkan kelembagaan dan alat perlengkapan negara lainnya dalam sistem pembangunan nasional. Optimalisasi kelembagaan dalam pelaksanaan pembangunan, diharapkan menjamin ditegakkannya kemandirian dan independensi lembaga. Caranya dapat dilakukan dengan membangun sistem yang mendorong, memperkuat dan melestarikan kemampuan untuk membangun atas prakarsa, daya dan kemampuan sendiri, serta memperkuat pendayagunaan potensi independensi, yang merupakan wahana bagi masyarakat, pemerintah dan

⁶⁸Azhar Kasim, Pengukuran Efektivitas Dalam Organisasi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 1993, Jakarta hlm.98

badan internasional dalam mengembangkan wawasan untuk pembangunan nasional.

Pengawasan yang dilakukan lembaga pengawasan internal pemerintah merupakan bagian dari fungsi pemerintahan. Pasal 4 ayat 1 UUD 1945 menyatakan “Presiden memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar”. Sebagai bagian dari proses pemerintahan negara, presiden tidak dapat sendiri melaksanakan urusan penyelenggaraan pemerintahan umum, sehingga dalam pengawasan diperlukan lembaga yang bertanggung jawab kepada Presiden untuk menjamin semua proses penyelenggaraan pemerintahan negara, yang kemudian dibentuk Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Keberadaan BPKP sebagai lembaga internal pemerintah hakikatnya ditujukan pada tugasnya untuk mengendalikan dan mengawasi jalannya pemerintahan negara secara umum. Hal ini berkaitan dengan kekuasaan presiden, sehingga menjadi kewenangan presiden untuk membentuk unit organisasi pemerintah dibawah presiden yang memiliki tugas dan fungsi mengendalikan manajemen pemerintahan negara dan mengawasi pengelolaan APBN yang diserahkan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang perkembangan lembaga pengawasan sejak sebelum era kemerdekaan. Dengan besluit Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936 secara eksplisit ditetapkan bahwa Djawatan Akuntan Negara (Regering Accountantsdienst) bertugas melakukan penelitian terhadap pembukuan dari

berbagai perusahaan negara dan jawatan tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan aparat pengawasan pertama di Indonesia adalah Djawatan Akuntan Negara (DAN). Secara struktural DAN yang bertugas mengawasi pengelolaan perusahaan negara berada di bawah *Thesauri* Jenderal pada Kementerian Keuangan. Dengan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 1961 tentang Instruksi bagi Kepala Djawatan Akuntan Negara (DAN), kedudukan DAN dilepas dari *Thesauri* Jenderal dan ditingkatkan kedudukannya langsung di bawah Menteri Keuangan. DAN merupakan alat pemerintah yang bertugas melakukan semua pekerjaan akuntan bagi pemerintah atas semua departemen, jawatan, dan instansi di bawah kekuasaannya. Sementara itu fungsi pengawasan anggaran dilaksanakan oleh *Thesauri* Jenderal. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 239 Tahun 1966 dibentuklah Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara (DDPKN) pada Departemen Keuangan. Tugas DDPKN (dikenal kemudian sebagai DJPKN) meliputi pengawasan anggaran dan pengawasan badan usaha/jawatan, yang semula menjadi tugas DAN dan *Thesauri* Jenderal. DJPKN mempunyai tugas melaksanakan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971 ini, khusus pada Departemen Keuangan, tugas Inspektorat Jendral dalam bidang pengawasan keuangan negara dilakukan oleh DJPKN. Dengan diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983. DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung

kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan obyektif.

Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden No 64 tahun 2005. Dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan yang dilakukan BPKP diarahkan lebih bersifat preventif atau pembinaan dan tidak sepenuhnya audit atau represif. Kegiatan sosialisasi, asistensi atau pendampingan, dan evaluasi merupakan kegiatan yang mulai digeluti BPKP. Sedangkan audit investigatif dilakukan dalam membantu aparat penegak hukum untuk menghitung kerugian keuangan negara. Pada masa reformasi ini BPKP banyak mengadakan Memorandum of Understanding (MoU) atau Nota Kesepahaman

dengan pemda dan departemen/lembaga sebagai mitra kerja BPKP. MoU tersebut pada umumnya membantu mitra kerja untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka mencapai good governance. Sesuai arahan Presiden RI tanggal 11 Desember 2006,

BPKP melakukan reposisi dan revitalisasi fungsi yang kedua kalinya. Reposisi dan revitalisasi BPKP diikuti dengan penajaman visi, misi, dan strategi. Visi BPKP yang baru adalah "Auditor Intern Pemerintah yang Proaktif dan Terpercaya dalam Mentransformasikan Manajemen Pemerintahan Menuju Pemerintahan yang Baik dan Bersih". Pada akhir 2014, sekaligus awal pemerintahan Jokowi, peran BPKP ditegaskan lagi melalui Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. BPKP berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dengan tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional. Selain itu Presiden juga mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas Sistem Pengendalian Intern dan Keandalan Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Intern Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat dengan menugaskan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan penerimaan negara/daerah serta efisiensi dan efektivitas anggaran pengeluaran negara/daerah, meliputi:

1. audit dan evaluasi terhadap pengelolaan penerimaan pajak, bea dan cukai;

2. audit dan evaluasi terhadap pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Instansi Pemerintah, Badan Hukum lain, dan Wajib Bayar;
3. audit dan evaluasi terhadap pengelolaan Pendapatan Asli Daerah;
4. audit dan evaluasi terhadap pemanfaatan aset negara/ daerah;
5. audit dan evaluasi terhadap program/kegiatan strategis di bidang kemaritiman, ketahanan energi, ketahanan pangan, infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan;
6. audit dan evaluasi terhadap pembiayaan pembangunan nasional/daerah;
7. evaluasi terhadap penerapan sistem pengendalian intern dan sistem pengendalian kecurangan yang dapat mencegah, mendeteksi, dan menangkal korupsi;
8. audit investigatif terhadap penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah untuk memberikan dampak pencegahan yang efektif;
9. audit dalam rangka penghitungan kerugian keuangan negara/daerah dan pemberian keterangan ahli sesuai dengan peraturan perundangan

Kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebagai aparat pengawas intern pemerintah dalam pengendalian pengelolaan keuangan negara. Keberadaan lembaga pengawas internal sangat dibutuhkan untuk menjamin kualitas pengelolaan keuangan negara/daerah termasuk pertanggungjawabannya. Kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dibutuhkan untuk mendeteksi secara awal adanya perbuatan atau tidak ada perbuatan sehingga terjadi penyimpangan. Penyimpangan itu

berada pada instansi pemerintah yang menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Lingkup pengawasan dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan tertuju pada instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah agar pengelolaan keuangan negara/daerah terarah pada pembangunan dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa atau mewujudkan keadilan sosial sebagai konsekuensi negara kesejahteraan modern. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan bukan untuk mencari kesalahan melainkan untuk mengarahkan pengelolaan keuangan negara sehingga tercapai sasaran pembangunan. Apabila terdapat penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah diupayakan dilakukan tindakan-tindakan yang bersifat perbaikan dan bahkan dilakukan bimbingan agar dapat dikendalikan secara yuridis.

Dalam melaksanakan pengawasannya, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan berkewajiban membuat laporan hasil pengawasan dan disampaikan kepada instansi pemerintah yang diawasinya. Sementara itu, pengawasan atas kegiatan kebendaharaan umum negara sebagaimana dimaksud pada Pasal 49 ayat (2) PPSPIP, laporan hasil pengawasannya disampaikan kepada menteri keuangan selaku bendahara umum negara dan instansi pemerintahan yang diawasinya. Laporan hasil pengawasan tersebut dilaporkan secara berkala kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Tujuan dari laporan itu diharapkan segera ditindak lanjuti agar pengelolaan keuangan negara tetap sesuai dengan

rencana yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mendasarinya.

Selain Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebagai pengawas intern pemerintah, dikenal pula Inspektorat Jendral atau nama lain yang berwenang melakukan pengawasan keuangan negara yang berada dibawah pemerintah. Tujuan diadakan Inspektorat Jenderal atau nama lainnya adalah untuk menunjang bekerjanya sistem pengendalian intern pemerintah. Inspektorat Jendral atau nama lain secara fungsional melaksanakan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara/daerah pada suatu instansi pemerintah, baik itu ditingkat pusat ataupun ditingkat daerah yang bertanggung jawab terhadap Menteri/Pimpinan Lembaga.

B. Eksistensi Inspektorat Jenderal sebagai lembaga Pengawas Internal Pemerintah

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari pola sentralisasi menjadi pola yang terdesentralisasi (otonomi daerah), membawa konsekuensi terhadap makin besarnya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah disatu sisi, dan disisi lain pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara otonom. Otonomi daerah dengan asas desentralisasi memberi kewenangan dan kesempatan yang luas kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Bagir Manan⁶⁹ menyatakan, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, pemberlakuan otonomi daerah sebagai bentuk pembagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, memberikan konsekuensi bagi tumbuh kembangnya kreativitas daerah dalam mengatur dan mengelola potensi daerah bersama peran aktif masyarakat, sehingga dapat meningkatkan taraf pembangunan daerah untuk kesejahteraan masyarakatnya. Kewenangan yang luas membutuhkan pengawasan yang optimal, karena tanpa pengawasan terbuka peluang terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan, sehingga akan mengakibatkan kerugian keuangan negara, dan tidak terwujudnya kesejahteraan masyarakat⁷⁰.

Optimalisasi pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selain untuk mewujudkan cita-cita otonomi daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, juga untuk mencegah agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Lord Acton dalam Tri Widodo menyatakan, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai

⁶⁹ Manan, Bagir, Teori dan politik konstitusi, Direktorat Jenderal Pendidikan, Jakarta, 2000 hlm 57

⁷⁰ Tri Widodo, Pengembangan Kerjasama Pemerintah Dengan Masyarakat dan Swasta dalam Pembangunan Daerah. Dalam Bahan Diskusi Pada “Diklat Manajemen Pemerintahan bagi Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung”. Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara, 2008

kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely).

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri, meliputi:

1. pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi; dan
2. pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, dan pemberdayaan masyarakat dan desa.

Kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat jenderal kementerian teknis/inspektorat utama/ inspektorat lembaga pemerintah nonkementerian, merupakan pengawasan teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah provinsi, meliputi:

1. capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar;
2. ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria, yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren;
3. dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh pemerintah daerah; dan

4. akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah.

Kegiatan pengawasan yang dilakukan perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, meliputi:

1. pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; dan
2. pengawasan teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/kota.

Kegiatan pengawasan yang dilakukan inspektorat daerah provinsi yaitu pengawasan terhadap Perangkat Daerah provinsi.

Kegiatan pengawasan yang dilakukan inspektorat daerah kabupaten/kota yaitu pengawasan terhadap Perangkat Daerah kabupaten/kota dan desa.

Kegiatan pengawasan dapat dilaksanakan secara terpadu antara Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri dan inspektorat jenderal kementerian teknis/inspektorat utama/inspektorat lembaga pemerintah nonkementerian.

Kementerian teknis/lembaga pemerintah non kementerian melaporkan hasil pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur melaporkan pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah lingkup pemerintah daerah provinsi kepada Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bupati/Wali Kota melaporkan pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah lingkup pemerintah daerah kabupaten/kota kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang meliputi pengawasan umum, pengawasan teknis dan pengawasan kepala daerah terhadap Perangkat Daerah serta kegiatan pengawasan lainnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, fokus dan sasaran Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018⁷¹, adalah:

1. Pengawasan Umum

Pengawasan Umum terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, dengan fokus:

- a. Pembagian Urusan Pemerintahan, dengan sasaran:

Evaluasi penyerahan Personil, Perlengkapan, Pembiayaan dan Dokumen (P3D) sebagai tindak lanjut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu berupa evaluasi P3D terhadap sub urusan pemerintahan yang dialihkan antar tingkatan pemerintahan, dengan fokus sasaran penyerahan aset.

- b. Kelembagaan Daerah, dengan sasaran:

- 1) Pelaksanaan/tindaklanjut hasil evaluasi organisasi Perangkat Daerah; dan

⁷¹ Permendagri Nomor 110 Tahun 2017 tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018

- 2) Evaluasi penjabaran uraian jabatan sesuai dengan Perkada SOTK.
- c. Kepegawaian pada Perangkat Daerah, dengan sasaran:
- 1) penerapan sistem seleksi terbuka untuk jabatan pimpinan tinggi;
 - 2) penempatan PNS dalam jabatan administrasi dan pengawas.
 - 3) pendidikan dan pelatihan bagi kepala daerah, DPRD, dan PNS; dan
 - 4) pembinaan jabatan fungsional khususnya binaan Kementerian Dalam Negeri.
- d. Keuangan Daerah, dengan sasaran:
- 1) penerapan sistem aplikasi *e-budgeting* dan sistem aplikasi *e-reporting*;
 - 2) kebijakan pengelolaan pajak daerah dan retribusi daerah untuk menunjang Pendapatan Asli Daerah;
 - 3) kebijakan transparansi pengelolaan hibah dan bantuan sosial;
 - 4) kebijakan transparansi pengadaan barang dan jasa;
 - 5) kebijakan pengalokasian belanja perjalanan dinas; dan
 - 6) kepatuhan pemerintah daerah terhadap tindak lanjut hasil evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)/Perubahan APBD dan pelaksanaannya.
- e. Perencanaan Pembangunan Daerah, dengan sasaran:
- 1) penerapan sistem aplikasi *e-planning*;
 - 2) penyusunan/penetapan dan perubahan dokumen rencana pembangunan daerah (RPJMD dan RKPD) dan rencana kerja Perangkat Daerah (Renstra PD dan Renja PD) tepat waktu;

- 3) konsistensi program dan kegiatan dalam dokumen perencanaan dan penganggaran; dan
 - 4) kepatuhan pemerintah daerah terhadap tindak lanjut hasil klarifikasi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), hasil revidi APIP dan pelaksanaannya.
- f. Pelayanan Publik Daerah, dengan sasaran:
- 1) informasi, standar dan maklumat pelayanan publik;
 - 2) pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP);
 - 3) pembinaan dan pengawasan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat terhadap Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN);
 - 4) informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
 - 5) pelaksanaan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD).
- g. Kebijakan Daerah, dengan sasaran:
- 1) pembentukan produk hukum daerah; dan
 - 2) pelaksanaan kebijakan inovasi daerah guna peningkatan kinerja pemerintahan daerah.
- h. Pengawasan Lainnya, dengan sasaran:
- 1) pelaksanaan pemantauan dan evaluasi keuangan desa;
 - 2) koordinasi, supervisi dan pencegahan korupsi;
 - 3) verifikasi aksi pencegahan dan pemberantasan korupsi daerah/anti korupsi; dan
 - 4) pemeriksaan akhir masa jabatan kepala daerah.
2. Pengawasan Teknis

- a. Urusan Pemerintahan Bidang Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat, dengan sasaran:
 - 1) pelayanan ketenteraman dan ketertiban umum provinsi;
 - 2) penguatan kelembagaan ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat;
 - 3) pelayanan prima ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat;
 - 4) pemeliharaan stabilitas wilayah/lingkungan;
 - 5) penegakan Peraturan Daerah;
 - 6) rencana penanggulangan bencana;
 - 7) mitigasi/pencegahan bencana; dan
 - 8) pemetaan rawan kebakaran.
- b. Urusan Pemerintahan Bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil, dengan sasaran:
 - 1) penyediaan *database* kependudukan nasional yang akurat untuk memenuhi semua kepentingan dalam pelayanan publik, perencanaan pembangunan, alokasi anggaran, pembangunan demokrasi, serta penegakan hukum dan pencegahan kriminal;
 - 2) penyediaan Daftar Penduduk Pemilih Potensial Pemilu (DP4) untuk mendukung penyelenggaraan Pemilihan Umum/Pemilihan Kepala Daerah serentak;
 - 3) pengendalian dan keamanan pemanfaatan data dan dokumen kependudukan; dan

- 4) pelaksanaan pemantauan persediaan jumlah blangko E-KTP.
- c. Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, dengan sasaran:
 - 1) penguatan kelembagaan pemerintahan desa dalam penyusunan dokumen-dokumen perencanaan desa;
 - 2) mewujudkan keseimbangan pembangunan antara berbagai sektor di pedesaan, dengan tetap terpeliharanya kelestarian adat istiadat;
 - 3) penataan dan pendataan lembaga kemasyarakatan desa; dan
 - 4) pengawalan implementasi Undang-undang Desa secara sistematis.

C. Eksistensi Pengawasan Itjen Kementerian Teknis Lainnya

1. Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan, dengan sasaran:
 - a. pendidikan menengah;
 - b. pendidikan khusus; dan
 - c. pengendalian dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan pendidikan.
2. Urusan Pemerintahan Bidang Kesehatan, dengan sasaran:
 - a. peningkatan kesehatan ibu dan anak;
 - b. peningkatan penduduk yang menjadi peserta BPJS kesehatan dan penduduk yang menjadi peserta penerima bantuan iuran; dan
 - c. penyelesaian permasalahan perguruan tinggi kesehatan milik pemerintah daerah yang akan ditutup pada tahun 2019.
3. Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum dan Tata Ruang, dengan sasaran:

- a. pemenuhan kebutuhan air minum curah untuk sistem penyediaan air minum regional lintas kabupaten/kota;
 - b. penyediaan pelayanan pengolahan air limbah domestik dengan Sistem Pengelolaan Air Limbah Domestik (SPALD) regional lintas kabupaten/kota;
 - c. percepatan penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Rinci Tata Ruang Daerah;
 - d. percepatan pengintegrasian Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B) dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan/atau disusun dalam Peraturan Daerah tersendiri; dan
 - e. percepatan pengintegrasian Program Strategis Nasional ke dalam Rencana Tata Ruang Daerah.
4. Urusan Pemerintahan Bidang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, dengan sasaran:
- a. peningkatan sinergi dan harmonisasi antar sektor, program dan kegiatan terkait pembangunan air minum dan sanitasi;
 - b. pengentasan permukiman kumuh menjadi target dalam RKPD Tahun 2018 dengan indikator jumlah rumah tangga yang terfasilitasi;
 - c. penyusunan rencana penyediaan hunian layak; dan
 - d. penegakan peraturan terkait tata bangunan untuk pencegahan kumuh.
5. Urusan Pemerintahan Bidang Sosial, dengan sasaran:
- a. percepatan penanggulangan kemiskinan;
 - b. subsidi beras sejahtera menjadi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT);

- c. Program Keluarga Harapan (PKH);
 - d. Kartu Keluarga Sejahtera (KKS);
 - e. Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE), E-Warong PKH, Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan Nasional (PBI-JKN); dan
 - f. cakupan rumah tangga miskin dengan program-program sosial yang berbeda.
6. Urusan Pemerintahan Bidang Tenaga Kerja, dengan sasaran:
- a. peningkatan usaha produktif yang menerapkan teknologi tepat guna;
 - b. penerbitan perpanjangan Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) daerah provinsi;
 - c. pengembangan Balai Latihan Kerja yang kredibel (BLK);
 - d. pengembangan Lembaga Pelatihan Kerja Swasta (LPKS) yang kredibel;
 - e. Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri (pra dan purna); dan
 - f. penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP), Upah Minimum Sektorial Provinsi (UMSP), Upah Minimum Kabupaten/kota (UMK) dan Upah Minimum Sektorial Kabupaten/kota (UMSK).
7. Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak, dengan sasaran:
- a. pelembagaan Pengarusutamaan Gender (PUG) pada lembaga pemerintah tingkat daerah Provinsi;

- b. pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para pihak lingkup daerah provinsi dan daerah lintas daerah kabupaten/kota;
- c. peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan Kesetaraan Gender (KG) dan hak anak tingkat daerah provinsi dan lintas daerah kabupaten/kota;
- d. pelembagaan Pemenuhan Hak Anak (PHA) tingkat daerah provinsi; dan
- e. pencegahan kekerasan terhadap anak yang melibatkan para pihak lingkup daerah provinsi dan lintas daerah kabupaten/kota.

8. Urusan Pemerintahan Bidang Pangan, dengan sasaran:

- a. pemantapan ketahanan pangan menuju kemandirian pangan dengan peningkatan produksi pangan pokok;
- b. stabilisasi harga bahan pangan;
- c. peningkatan kesejahteraan pelaku usaha pangan termasuk petani, nelayan dan pembudidaya ikan Kawasan Mandiri Pangan (KMP);
- d. penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah provinsi; dan
- e. penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai kebutuhan Daerah provinsi dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan.

9. Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan, dengan sasaran:

- a. penyusunan peraturan daerah tentang tanah ulayat;

- b. pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
- c. percepatan persertifikasian tanah (PTSL).

10. Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup, dengan sasaran:

- a. pelaksanaan Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dalam penyusunan atau evaluasi perencanaan pembangunan daerah;
- b. pelaksanaan inventarisasi Gas Rumah Kaca (GRK) dan mitigasi perubahan iklim untuk mendorong penurunan emisi GRK yang dituangkan dalam Rencana Aksi Daerah (RAD) Penurunan Emisi GRK, kontribusi nasional perubahan iklim (*national determined contribution*) di tingkat provinsi, serta pelaksanaan adaptasi perubahan iklim untuk meningkatkan ketahanan terhadap bencana akibat perubahan iklim;
- c. pelaksanaan Pemantauan Kualitas Lingkungan (air, udara dan tutupan lahan) untuk pengukuran Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH);
- d. pengelolaan persampahan dalam rangka menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat serta menjadikan sampah sebagai sumber daya; dan
- e. melaksanakan kebijakan penyelenggaraan pencegahan, pengawasan, pengamanan, penanganan pengaduan, penyidikan, penegakan hukum sesuai dengan kewenangannya dalam menerapkan hukum administrasi, perdata dan pidana dalam ranah lingkungan hidup pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran kerusakan lingkungan hidup lintas daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) provinsi.

11. Urusan Pemerintahan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dengan sasaran:

- a. peningkatan Peserta Keluarga Berencana (KB) Aktif Tambahan (*Additional Users*);
- b. peningkatan ketahanan keluarga dan remaja;
- c. terimplementasikannya kebijakan pengendalian penduduk dalam perencanaan pembangunan; dan
- d. pembentukan dan pengembangan Kampung Keluarga Berencana (KB).

12. Urusan Pemerintahan Bidang Perhubungan, dengan sasaran:

- a. pengelolaan Terminal Penumpang Tipe B;
- b. pembangunan, penerbitan izin pembangunan dan pengoperasian pelabuhan pengumpan regional; dan
- c. Pengujian kendaraan bermotor.

13. Urusan Pemerintahan Bidang Komunikasi dan Informatika, dengan sasaran:

- a. penyediaan informasi publik pemerintah daerah;
- b. penyelenggaraan komunikasi publik resmi pemerintah daerah;
- c. pengelolaan penyelesaian sengketa informasi publik di daerah;
- d. penjaminan kedaulatan informasi pemerintah daerah; dan
- e. peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK).

14. Urusan Pemerintahan Bidang Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, dengan sasaran:

- a. pelaksanaan pendataan koperasi dan UMKM;

- b. pengembangan akses pemasaran produk koperasi dan UMKM dan penguatan akses permodalan koperasi dan UMKM;
- c. peningkatan kapasitas SDM dan kelembagaan koperasi dan UMKM;
- d. peningkatan iklim usaha koperasi dan UMKM; dan
- e. pengawasan koperasi.

15. Urusan Pemerintahan Bidang Penanaman Modal, dengan sasaran:

- a. penyelenggaraan seluruh pelayanan dalam bentuk Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP);
- b. pemanfaatan sistem informasi dalam bentuk aplikasi Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Elektronik (SPIPISE) dalam penerbitan perizinan dan non perizinan oleh PTSP, Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas, Pelabuhan Bebas dan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus; dan
- c. Standard Operating Procedure(SOP) pelayanan perizinan dan non perizinan penanaman modal (prosedur, waktu penyelesaian dan biaya).

16. Urusan Pemerintahan Bidang Kepemudaan dan Olah Raga, dengan sasaran:

- a. peningkatan partisipasi pemuda dalam pembangunan di provinsi; dan
- b. peningkatan budaya dan prestasi olahraga di provinsi.

17. Urusan Pemerintahan Bidang Statistik, dengan sasaran:

- a. penyelenggaraan survei untuk penyediaan data statistik sektoral;
- b. penyelenggaraan kompilasi produk administrasi statistik sektoral dengan memanfaatkan berbagai dokumen produk administrasi dari instansi pemerintah atau masyarakat;

- c. pembinaan terhadap penyelenggaraan statistik sektoral, pengguna statistik, responden dan apresiasi masyarakat terhadap survei statistik sektoral; dan
 - d. pelaksanaan diseminasi, pengolahan, analisa dan penyajian data statistik sektoral.
18. Urusan Pemerintahan Bidang Persandian, dengan sasaran:
- a. pendidikan dan pelatihan bidang persandian dan diklat sandiman;
 - b. penyediaan dan pemanfaatan alat pendukung utama persandian; dan
 - c. pemanfaatan aplikasi persandian (sertifikat elektronik).
19. Urusan Pemerintahan Bidang Kebudayaan, dengan sasaran:
- a. pelestarian cagar budaya dan revitalisasi cagar budaya;
 - b. revitalisasi museum;
 - c. revitalisasi taman budaya; dan
 - d. fasilitasi komunitas budaya.
20. Urusan Pemerintahan Bidang Perpustakaan, dengan sasaran:
- a. literasi informasi dan gerakan membaca di Sekolah SMP, SMA, SMK (Kejuruan) dan SLB;
 - b. pelayanan perpustakaan;
 - c. pembinaan perpustakaan;
 - d. promosi/pemasyarakatan gemar membaca; dan
 - e. pelestarian karya cetak dan karya rekam.
21. Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan, dengan sasaran:
- a. penerapan e-government;
 - b. penerapan *open government*; dan

- c. pengawasan terhadap pengolahan, pendokumentasian dan penyimpanan arsip.

22. Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan, dengan sasaran:

- a. penetapan Perda Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K);
- b. target pencadangan kawasan konservasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil;
- c. perizinan usaha perikanan tangkap;
- d. pendataan kapal perikanan;
- e. pengendalian sumber daya kelautan dan perikanan; dan
- f. perizinan unit pengolahan ikan.

23. Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata, dengan sasaran:

- a. pengembangan destinasi pariwisata;
- b. pengembangan pemasaran pariwisata;
- c. pengembangan industri pariwisata;
- d. pengembangan, penyelenggaraan, dan peningkatan; dan
- e. pengembangan ekonomi kreatif.

24. Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian, dengan sasaran:

- a. penataan prasarana pertanian;
- b. optimalisasi lahan;
- c. pengelolaan Sumber Daya Genetik (SDG) hewan yang terdapat pada lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten dan 1 (satu) Daerah provinsi, pengawasan benih ternak, pakan, HPT dan obat hewan, pengendalian penyediaan dan

peredaran benih/bibit ternak dan hijauan pakan ternak lintas kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi; dan

- d. pengawasan peredaran sarana pertanian, penataan prasarana pertanian.

25. Urusan Pemerintahan Bidang Kehutanan, dengan sasaran:

- a. penyusunan dan pelaksanaan Rencana Kehutanan tingkat Provinsi sebagai pedoman dan arah bagi pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota masyarakat, pelaku usaha, lembaga dalam penyelenggaraan kehutanan yang efektif dan efisien;
- b. pemantapan kawasan hutan guna mendukung program pemerintah dalam RPJMN 2015-2019 termasuk terkait penyelesaian Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dari kawasan hutan;
- c. pembinaan dan evaluasi pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung, terhadap pemanfaatan kawasan hutan, hasil hutan bukan kayu, pemungutan hasil hutan, dan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon;
- d. pelaksanaan perlindungan dan pengamanan hutan untuk menjaga hutan, hasil hutan, kawasan hutan dan lingkungannya sehingga fungsi hutan tercapai secara optimal dan berkelanjutan;
- e. peningkatan akses masyarakat setempat dalam mengelola kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelestarian fungsi hutan serta dinamika sosial budaya melalui Perhutanan Sosial dengan cara 5 (lima) skema, yaitu Hutan Desa

(HD), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Rakyat, Hutan Adat (HA) dan Kemitraan Kehutanan; dan

- f. pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) lintas Daerah kabupaten/kota dan dalam daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi, terutama pada daerah yang masuk dalam DAS prioritas dan rawan bencana.

26. Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, dengan sasaran:

- a. optimalisasi pengawasan pengelolaan mineral dan batubara melalui dukungan operasionalisasi dan penguatan koordinasi antara Perangkat Daerah yang membidangi urusan ESDM dengan Inspektur Tambang dan Pejabat Pengawas Pertambangan;
- b. penguatan dukungan terhadap percepatan pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan melalui penyediaan data yang akurat dalam rangka percepatan peningkatan rasio elektrifikasi;
- c. pelaksanaan kebijakan penyediaan Lampu Tenaga Surya Hemat Energi (LTSHE) bagi masyarakat yang belum mendapatkan akses listrik;
- d. rekomendasi subsidi listrik tepat sasaran; dan
- e. penyediaan dan pemutakhiran database perizinan di bidang Energi dan Sumber Daya Mineral.

27. Urusan Pemerintahan Bidang Perdagangan, dengan sasaran:

- a. perijinan dan pendaftaran perusahaan;
- b. sarana distribusi perdagangan;
- c. stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan barang penting;

- d. pengembangan ekspor; dan
- e. standarisasi dan perlindungan konsumen.

28. Urusan Pemerintahan Bidang Perindustrian, dengan sasaran:

- a. perencanaan pembangunan industri;
- b. perizinan;
- c. sistem informasi industri Provinsi;
- d. percepatan penyebaran dan pemerataan pembangunan industri; dan
- e. pengembangan teknologi.

29. Urusan Pemerintahan Bidang Transmigrasi, dengan sasaran:

- a. fasilitasi pengembangan pusat-pusat pertumbuhan baru di kawasan transmigrasi terutama pada kawasan perbatasan, daerah tertinggal dan kawasan perdesaan;
- b. fasilitasi pembangunan sarana prasarana pendukung kawasan transmigrasi;
- c. penyiapan lahan untuk pengembangan kawasan transmigrasi sesuai potensinya;
- d. pengelolaan Sumber Daya Alam kawasan transmigrasi dan sumber daya hutan; dan
- e. kepastian hukum dan legalisasi atas tanah transmigrasi obyek reforma agraria.

30. Urusan Pemerintahan Umum, dengan sasaran:

- a. penguatan dan internalisasi ideologi Pancasila dan nilai-nilai kebangsaan;
- b. peningkatan peran parpol dan ormas serta lembaga pendidikan melalui pendidikan politik dan kewarganegaraan;

- c. pembinaan dan pengembangan ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya;
- d. peningkatan kualitas dan fasilitasi penanganan konflik dan pemberdayaan organisasi kemasyarakatan.

D. Eksistensi Pengawasan Teknis Inspektorat Provinsi

Pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintah provinsi bertujuan untuk meyakinkan pelaksanaan urusan pemerintahan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan fokus meliputi:

1. Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan, dengan sasaran:
 - a. pendidikan menengah;
 - b. pendidikan khusus; dan
 - c. pengendalian dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan pendidikan.
2. Urusan Pemerintahan Bidang Kesehatan, dengan sasaran:
 - a. peningkatan kesehatan ibu dan anak;
 - b. peningkatan penduduk yang menjadi peserta BPJS kesehatan dan penduduk yang menjadi peserta penerima bantuan iuran; dan
 - c. penyelesaian permasalahan perguruan tinggi kesehatan milik pemerintah daerah yang akan ditutup pada tahun 2019.
3. Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum dan Tata Ruang, dengan sasaran:
 - a. pemenuhan kebutuhan air minum curah untuk sistem penyediaan air minum regional lintas kabupaten/kota;

- b. penyediaan pelayanan pengolahan air limbah domestik dengan Sistem Pengelolaan Air Limbah Domestik (SPALD) regional lintas kabupaten/kota;
 - c. percepatan penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Rinci Tata Ruang Daerah;
 - d. percepatan pengintegrasian Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B) dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan/atau disusun dalam Peraturan Daerah tersendiri; dan
 - e. percepatan pengintegrasian Program Strategis Nasional ke dalam Rencana Tata Ruang Daerah.
4. Urusan Pemerintahan Bidang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, dengan sasaran:
- a. peningkatan sinergi dan harmonisasi antar sektor, program dan kegiatan terkait pembangunan air minum dan sanitasi;
 - b. pengentasan permukiman kumuh menjadi target dalam RKPD Tahun 2018 dengan indikator jumlah rumah tangga yang terfasilitasi;
 - c. penyusunan rencana penyediaan hunian layak; dan
 - d. penegakan peraturan terkait tata bangunan untuk pencegahan kumuh.
5. Urusan Pemerintahan Bidang Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat, dengan sasaran:
- a. pelayanan ketenteraman dan ketertiban umum provinsi;
 - b. penguatan kelembagaan ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat;

- c. pelayanan prima ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat;
 - d. pemeliharaan stabilitas wilayah/lingkungan;
 - e. penegakan Peraturan Daerah;
 - f. rencana penanggulangan bencana;
 - g. mitigasi/pencegahan bencana; dan
 - h. pemetaan rawan kebakaran.
6. Urusan Pemerintahan Bidang Sosial, dengan sasaran:
- a. percepatan penanggulangan kemiskinan;
 - b. subsidi beras sejahtera menjadi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT);
 - c. Program Keluarga Harapan (PKH);
 - d. Kartu Keluarga Sejahtera (KKS);
 - e. Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE), E-Warong PKH, Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan Nasional (PBI-JKN); dan
 - f. cakupan rumah tangga miskin dengan program-program sosial yang berbeda.
7. Urusan Pemerintahan Bidang Tenaga Kerja, dengan sasaran:
- a. peningkatan usaha produktif yang menerapkan teknologi tepat guna;
 - b. penerbitan perpanjangan Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) daerah provinsi;
 - c. pengembangan Balai Latihan Kerja yang kredibel (BLK);
 - d. pengembangan Lembaga Pelatihan Kerja Swasta (LPKS) yang kredibel;

- e. Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri (pra dan purna); dan
 - f. penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP), Upah Minimum Sektoral Provinsi (UMSP), Upah Minimum Kabupaten/kota (UMK) dan Upah Minimum Sektoral Kabupaten/kota (UMSK).
8. Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak, dengan sasaran:
- a. pelebagaan Pengarusutamaan Gender (PUG) pada lembaga pemerintah tingkat daerah Provinsi;
 - b. pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para pihak lingkup daerah provinsi dan daerah lintas daerah kabupaten/kota;
 - c. peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan Kesenjangan Gender (KG) dan hak anak tingkat daerah provinsi dan lintas daerah kabupaten/kota;
 - d. pelebagaan Pemenuhan Hak Anak (PHA) tingkat daerah provinsi; dan
 - e. pencegahan kekerasan terhadap anak yang melibatkan para pihak lingkup daerah provinsi dan lintas daerah kabupaten/kota.
9. Urusan Pemerintahan Bidang Pangan, dengan sasaran:
- a. pemantapan ketahanan pangan menuju kemandirian pangan dengan peningkatan produksi pangan pokok;
 - b. stabilisasi harga bahan pangan;
 - c. peningkatan kesejahteraan pelaku usaha pangan termasuk petani, nelayan dan pembudidaya ikan Kawasan Mandiri Pangan (KMP);

- d. penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah provinsi; dan
- e. penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai kebutuhan Daerah provinsi dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan.

10. Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan, dengan sasaran:

- a. penyusunan peraturan daerah tentang tanah ulayat;
- b. pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
- c. percepatan persertifikasian tanah (PTSL).

11. Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup, dengan sasaran:

- a. pelaksanaan Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dalam penyusunan atau evaluasi perencanaan pembangunan daerah;
- b. pelaksanaan inventarisasi Gas Rumah Kaca (GRK) dan mitigasi perubahan iklim untuk mendorong penurunan emisi GRK yang dituangkan dalam Rencana Aksi Daerah (RAD) Penurunan Emisi GRK, kontribusi nasional perubahan iklim (*national determined contribution*) di tingkat provinsi, serta pelaksanaan adaptasi perubahan iklim untuk meningkatkan ketahanan terhadap bencana akibat perubahan iklim;
- c. pelaksanaan Pemantauan Kualitas Lingkungan (air, udara dan tutupan lahan) untuk pengukuran Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH);
- d. pengelolaan persampahan dalam rangka menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat serta menjadikan sampah sebagai sumber daya; dan

- e. melaksanakan kebijakan penyelenggaraan pencegahan, pengawasan, pengamanan, penanganan pengaduan, penyidikan, penegakan hukum sesuai dengan kewenangannya dalam menerapkan hukum administrasi, perdata dan pidana dalam ranah lingkungan hidup pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran kerusakan lingkungan hidup lintas daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) provinsi.

12. Urusan Pemerintahan Bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil, dengan sasaran:

- a. penyediaan *database* kependudukan nasional yang akurat untuk memenuhi semua kepentingan dalam pelayanan publik, perencanaan pembangunan, alokasi anggaran, pembangunan demokrasi, serta penegakan hukum dan pencegahan kriminal;
- b. penyediaan Daftar Penduduk Pemilih Potensial Pemilu (DP4) untuk mendukung penyelenggaraan Pemilihan Umum/Pemilihan Kepala Daerah serentak;
- c. pengendalian dan keamanan pemanfaatan data dan dokumen kependudukan; dan
- d. pelaksanaan pemantauan persediaan jumlah blangko E-KTP.

13. Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, dengan sasaran:

- a. penguatan kelembagaan pemerintahan desa dalam penyusunan dokumen-dokumen perencanaan desa;

- b. mewujudkan keseimbangan pembangunan antara berbagai sektor di pedesaan, dengan tetap terpeliharanya kelestarian adat istiadat;
 - c. penataan dan pendataan lembaga kemasyarakatan desa; dan
 - d. pengawalan implementasi Undang-undang Desa secara sistematis.
14. Urusan Pemerintahan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dengan sasaran:
- a. peningkatan Peserta Keluarga Berencana (KB) Aktif Tambahan (*Additional Users*);
 - b. peningkatan ketahanan keluarga dan remaja;
 - c. terimplementasikannya kebijakan pengendalian penduduk dalam perencanaan pembangunan; dan
 - d. pembentukan dan pengembangan Kampung Keluarga Berencana (KB).
15. Urusan Pemerintahan Bidang Perhubungan, dengan sasaran:
- a. pengelolaan Terminal Penumpang Tipe B; dan
 - b. pembangunan, penerbitan izin pembangunan dan pengoperasian pelabuhan pengumpan regional; dan
 - c. Pengujian kendaraan bermotor.
16. Urusan Pemerintahan Bidang Komunikasi dan Informatika, dengan sasaran:
- a. penyediaan informasi publik pemerintah daerah;
 - b. penyelenggaraan komunikasi publik resmi pemerintah daerah;
 - c. pengelolaan penyelesaian sengketa informasi publik di daerah;
 - d. penjaminan kedaulatan informasi pemerintah daerah; dan

- e. peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK).

17. Urusan Pemerintahan Bidang Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, dengan sasaran:

- a. pelaksanaan pendataan koperasi dan UMKM;
- b. pengembangan akses pemasaran produk koperasi dan UMKM dan penguatan akses permodalan koperasi dan UMKM;
- c. peningkatan kapasitas SDM dan kelembagaan koperasi dan UMKM;
- d. peningkatan iklim usaha koperasi dan UMKM; dan
- e. pengawasan koperasi.

18. Urusan Pemerintahan Bidang Penanaman Modal, dengan sasaran:

- a. penyelenggaraan seluruh pelayanan dalam bentuk Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP);
- b. pemanfaatan sistem informasi dalam bentuk aplikasi Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Elektronik (SPIPISE) dalam penerbitan perizinan dan non perizinan oleh PTSP, Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas, Pelabuhan Bebas dan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus; dan
- c. *Standard Operating Prosedure* (SOP) pelayanan perizinan dan non perizinan penanaman modal (prosedur, waktu penyelesaian dan biaya).

19. Urusan Pemerintahan Bidang Kepemudaan dan Olah Raga, dengan sasaran:

- a. peningkatan partisipasi pemuda dalam pembangunan di provinsi; dan
- b. peningkatan budaya dan prestasi olahraga di provinsi.

20. Urusan Pemerintahan Bidang Statistik, dengan sasaran:

- a. penyelenggaraan survei untuk penyediaan data statistik sektoral;
- b. penyelenggaraan kompilasi produk administrasi statistik sektoral dengan memanfaatkan berbagai dokumen produk administrasi dari instansi pemerintah atau masyarakat;
- c. pembinaan terhadap penyelenggaraan statistik sektoral, pengguna statistik, responden dan apresiasi masyarakat terhadap survei statistik sektoral; dan
- d. pelaksanaan diseminasi, pengolahan, analisa dan penyajian data statistik sektoral.

21. Urusan Pemerintahan Bidang Persandian, dengan sasaran:

- a. pendidikan dan pelatihan bidang persandian dan diklat sandiman;
- b. penyediaan dan pemanfaatan alat pendukung utama persandian; dan
- c. pemanfaatan aplikasi persandian (sertifikat elektronik).

22. Urusan Pemerintahan Bidang Kebudayaan, dengan sasaran:

- a. pelestarian cagar budaya dan revitalisasi cagar budaya;
- b. revitalisasi museum;
- c. revitalisasi taman budaya; dan
- d. fasilitasi komunitas budaya.

23. Urusan Pemerintahan Bidang Perpustakaan, dengan sasaran:

- a. literasi informasi dan gerakan membaca di Sekolah SMP, SMA, SMK (Kejuruan) dan SLB;
- b. pelayanan perpustakaan;
- c. pembinaan perpustakaan;

- d. promosi/pemasyarakatan gemar membaca; dan
- e. pelestarian karya cetak dan karya rekam.

24. Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan, dengan sasaran:

- a. penerapan e-government;
- b. penerapan *open government*; dan
- c. pengawasan terhadap pengolahan, pendokumentasian dan penyimpanan arsip.

25. Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan, dengan sasaran:

- a. penetapan Perda Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3K);
- b. target pencadangan kawasan konservasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil;
- c. perizinan usaha perikanan tangkap;
- d. pendataan kapal perikanan;
- e. pengendalian sumber daya kelautan dan perikanan; dan
- f. perizinan unit pengolahan ikan.

26. Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata, dengan sasaran:

- a. pengembangan destinasi pariwisata;
- b. pengembangan pemasaran pariwisata;
- c. pengembangan industri pariwisata;
- d. pengembangan, penyelenggaraan, dan peningkatan; dan
- e. pengembangan ekonomi kreatif.

27. Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian, dengan sasaran:

- a. penataan prasarana pertanian;
- b. optimalisasi lahan;
- c. pengelolaan Sumber Daya Genetik (SDG) hewan yang terdapat pada lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten dan 1 (satu) Daerah provinsi, pengawasan benih ternak, pakan, HPT dan obat hewan, pengendalian penyediaan dan peredaran benih/bibit ternak dan hijauan pakan ternak lintas kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi; dan
- d. pengawasan peredaran sarana pertanian, penataan prasarana pertanian.

28. Urusan Pemerintahan Bidang Kehutanan, dengan sasaran:

- a. penyusunan dan pelaksanaan Rencana Kehutanan tingkat Provinsi sebagai pedoman dan arah bagi pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota masyarakat, pelaku usaha, lembaga dalam penyelenggaraan kehutanan yang efektif dan efisien;
- b. pemantapan kawasan hutan guna mendukung program pemerintah dalam RPJMN 2015-2019 termasuk terkait penyelesaian Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dari kawasan hutan;
- c. pembinaan dan evaluasi pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung, terhadap pemanfaatan kawasan hutan, hasil hutan bukan kayu, pemungutan hasil hutan, dan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon;
- d. pelaksanaan perlindungan dan pengamanan hutan untuk menjaga hutan, hasil hutan, kawasan hutan dan lingkungannya sehingga fungsi hutan tercapai secara optimal dan berkelanjutan;

- e. peningkatan akses masyarakat setempat dalam mengelola kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelestarian fungsi hutan serta dinamika sosial budaya melalui Perhutanan Sosial dengan cara 5 (lima) skema, yaitu Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Hutan Rakyat, Hutan Adat (HA) dan Kemitraan Kehutanan; dan
 - f. pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) lintas Daerah kabupaten/kota dan dalam daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi, terutama pada daerah yang masuk dalam DAS prioritas dan rawan bencana.
29. Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, dengan sasaran:
- a. optimalisasi pengawasan pengelolaan mineral dan batubara melalui dukungan operasionalisasi dan penguatan koordinasi antara Perangkat Daerah yang membidangi urusan ESDM dengan Inspektur Tambang dan Pejabat Pengawas Pertambangan;
 - b. penguatan dukungan terhadap percepatan pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan melalui penyediaan data yang akurat dalam rangka percepatan peningkatan rasio elektrifikasi;
 - c. pelaksanaan kebijakan penyediaan Lampu Tenaga Surya Hemat Energi (LTSHE) bagi masyarakat yang belum mendapatkan akses listrik;
 - d. rekomendasi subsidi listrik tepat sasaran; dan
 - e. penyediaan dan pemutakhiran database perizinan di bidang Energi dan Sumber Daya Mineral.

30. Urusan Pemerintahan Bidang Perdagangan, dengan sasaran:

- a. perijinan dan pendaftaran perusahaan;
- b. sarana distribusi perdagangan;
- c. stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan barang penting;
- d. pengembangan ekspor; dan
- e. standarisasi dan perlindungan konsumen.

31. Urusan Pemerintahan Bidang Perindustrian, dengan sasaran:

- a. perencanaan pembangunan industri;
- b. perizinan;
- c. sistem informasi industri Provinsi;
- d. percepatan penyebaran dan pemerataan pembangunan industri; dan
- e. pengembangan teknologi.

32. Urusan Pemerintahan Bidang Transmigrasi, dengan sasaran:

- a. fasilitasi pengembangan pusat-pusat pertumbuhan baru di kawasan transmigrasi terutama pada kawasan perbatasan, daerah tertinggal dan kawasan perdesaan;
- b. fasilitasi pembangunan sarana prasarana pendukung kawasan transmigrasi;
- c. penyiapan lahan untuk pengembangan kawasan transmigrasi sesuai potensinya;
- d. pengelolaan Sumber Daya Alam kawasan transmigrasi dan sumber daya hutan; dan
- e. kepastian hukum dan legalisasi atas tanah transmigrasi obyek reforma agraria.

33. Urusan Pemerintahan Umum, dengan sasaran:

- a. penguatan dan internalisasi ideologi Pancasila dan nilai-nilai kebangsaan;
- b. peningkatan peran parpol dan ormas serta lembaga pendidikan melalui pendidikan politik dan kewarganegaraan;
- c. pembinaan dan pengembangan ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya;
- d. peningkatan kualitas dan fasilitasi penanganan konflik dan pemberdayaan organisasi kemasyarakatan.

E. Eksistensi Pengawasan Teknis Inspektorat Kabupaten/Kota

Pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintah Kabupaten/Kota bertujuan untuk meyakinkan pelaksanaan urusan pemerintahan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan fokus meliputi:

1. Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan, dengan sasaran:
 - a. pendidikan dasar;
 - b. pendidikan kesetaraan; dan
 - c. pengendalian dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan pendidikan.
2. Urusan Pemerintahan Bidang Kesehatan, dengan sasaran:
 1. peningkatan kesehatan ibu dan anak; dan
 2. peningkatan penduduk yang menjadi peserta BPJS kesehatan dan penduduk yang menjadi peserta penerima bantuan iuran (PBI) melalui Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)/Kartu Indonesia Sehat (KIS).

3. Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, dengan sasaran:
 - a. pemenuhan kebutuhan pokok air minum sehari-hari;
 - b. penyediaan pelayanan pengolahan air limbah domestik;
 - c. percepatan penyusunan Peraturan Daerah tentang Rencana Rinci Tata Ruang Daerah;
 - d. percepatan pengintegrasian Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B) dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan/atau disusun dalam Peraturan Daerah tersendiri; dan
 - e. percepatan pengintegrasian Program Strategis Nasional ke dalam Rencana Tata Ruang Daerah.
4. Urusan Pemerintahan Bidang Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, dengan sasaran:
 - a. peningkatan sinergi dan harmonisasi antar sektor, program dan kegiatan terkait pembangunan air minum dan sanitasi
 - b. pengentasan permukiman kumuh menjadi target dalam RKPD Tahun 2018 dengan indikator jumlah rumah tangga yang terfasilitasi;
 - c. penyusunan rencana penyediaan hunian layak; dan
 - d. penegakan peraturan terkait tata bangunan untuk pencegahan kumuh.
5. Urusan Pemerintahan Bidang Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat, dengan sasaran:
 - a. pelayanan ketenteraman dan ketertiban umum Kabupaten/Kota;

- b. penguatan kelembagaan ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat Kabupaten/Kota;
 - c. pelayanan prima ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat Kabupaten/Kota;
 - d. pemeliharaan stabilitas wilayah/lingkungan;
 - e. penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah;
 - f. rencana penanggulangan bencana;
 - g. mitigasi/pencegahan bencana;
 - h. pelayanan pencegahan dan kesiapsiagaan terhadap kebakaran dalam daerah kabupaten/kota; dan
 - i. pelayanan penyelamatan dan evakuasi korban kebakaran.
6. Urusan Pemerintahan Bidang Sosial, dengan sasaran:
- a. penanganan korban NAPZA;
 - b. percepatan penanggulangan kemiskinan;
 - c. subsidi beras sejahtera menjadi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT);
 - d. Program Keluarga Harapan (PKH);
 - e. Kartu Keluarga Sejahtera (KKS); dan
 - f. Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE), E-Warong PKH, Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan Nasional (PBI-JKN).
7. Urusan Pemerintahan Bidang Tenaga Kerja, dengan sasaran:
- a. peningkatan usaha produktif yang menerapkan teknologi tepat guna;

- b. penerbitan perpanjangan Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) yang lokasi kerja di daerah kabupaten/kota;
 - c. pengembangan Balai Latihan Kerja yang kredibel (BLK);
 - d. pengembangan Lembaga Pelatihan Kerja Swasta (LPKS) yang kredibel; dan
 - e. perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri (pra dan purna).
8. Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak, dengan sasaran:
- a. pelembagaan Pengarusutamaan Gender (PUG) pada lembaga pemerintah tingkat daerah Provinsi;
 - b. pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan para pihak lingkup daerah provinsi dan daerah lintas daerah kabupaten/kota;
 - c. peningkatan kualitas keluarga dalam mewujudkan Kesetaraan Gender (KG) dan hak anak tingkat daerah Provinsi dan lintas daerah Kabupaten/Kota;
 - d. pelembagaan Pemenuhan Hak Anak (PHA) Tingkat daerah Provinsi; dan
 - e. pencegahan kekerasan terhadap anak yang melibatkan para pihak lingkup daerah provinsi dan lintas daerah kabupaten/kota.
9. Urusan Pemerintahan Bidang Pangan, dengan sasaran:
- a. pemantapan ketahanan pangan menuju kemandirian pangan dengan peningkatan produksi pangan pokok;
 - b. stabilisasi harga bahan pangan;
 - c. peningkatan kesejahteraan pelaku usaha pangan termasuk petani, nelayan dan pembudidaya ikan Kawasan Mandiri Pangan (KMP);

- d. penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah kabupaten/kota; dan
- e. penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai kebutuhan Daerah kabupaten/kota dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan.

10. Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan, dengan sasaran:

- a. penyusunan peraturan daerah tentang tanah ulayat.
- b. pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
- c. percepatan persertifikasian tanah (PTSL).
- d. Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup, dengan sasaran:
- e. pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS);
- f. Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dalam penyusunan atau evaluasi perencanaan pembangunan daerah;
- g. pelaksanaan Pemantauan Kualitas Lingkungan (air, udara dan tutupan lahan) untuk pengukuran Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH);
- h. pengelolaan persampahan dalam rangka menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat serta menjadikan sampah sebagai sumber daya; dan
- i. melaksanakan kebijakan penyelenggaraan pencegahan, pengawasan, pengamanan, penanganan pengaduan, penyidikan, penegakan hukum sesuai dengan kewenangannya dalam menerapkan hukum administrasi, perdata dan pidana dalam ranah lingkungan hidup pencegahan, penanggulangan dan

pemulihan pencemaran kerusakan lingkungan hidup dalam Daerah kabupaten/kota.

11. Urusan Pemerintahan Bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil, dengan sasaran:

- a. peningkatan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil di semua kabupaten/kota;
- b. penyediaan *database* kependudukan nasional yang akurat untuk memenuhi semua kepentingan dalam pelayanan publik, perencanaan pembangunan, alokasi anggaran, pembangunan demokrasi, serta penegakan hukum dan pencegahan kriminal;
- c. peningkatan pemanfaatan Nomor Induk Kependudukan (NIK), *database* kependudukan dan KTP-el oleh Kementerian/Lembaga;
- d. penyediaan Daftar Penduduk Pemilih Potensial Pemilu (DP4) untuk mendukung penyelenggaraan Pemilihan Umum/Pemilihan Kepala Daerah serentak; dan
- e. Pengendalian dan keamanan pemanfaatan data dan dokumen kependudukan.

12. Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, dengan sasaran:

- a. pengawasan dana desa;
- b. peningkatan kapasitas aparatur pemerintahan desa dalam pengelolaan keuangan dan aset desa;
- c. mewujudkan keseimbangan pembangunan antara berbagai sektor di pedesaan, dengan tetap terpeliharanya kelestarian adat istiadat;

- d. penataan dan pendataan lembaga kemasyarakatan desa; dan
 - e. pembentukan dan pengembangan lembaga keuangan mikro dan pasar desa.
13. Urusan Pemerintahan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, dengan sasaran:
- a. peningkatan Peserta Keluarga Berencana (KB) Aktif Tambahan (*additional users*);
 - b. peningkatan ketahanan keluarga dan remaja;
 - c. terimplementasikannya kebijakan pengendalian penduduk dalam perencanaan pembangunan; dan
 - d. pembentukan dan pengembangan Kampung Keluarga Berencana (KB).
14. Urusan Pemerintahan Bidang Perhubungan, dengan sasaran:
- a. pengelolaan Terminal Penumpang Tipe C;
 - b. pembangunan, penerbitan izin pembangunan dan pengoperasian pelabuhan pengumpan lokal; dan
 - c. Pengujian kendaraan bermotor.
15. Urusan Pemerintahan Bidang Komunikasi dan Informatika, dengan sasaran:
- a. penyediaan informasi publik pemerintah daerah;
 - b. penyelenggaraan komunikasi publik resmi pemerintah daerah;
 - c. pengelolaan penyelesaian sengketa informasi publik di daerah;
 - d. penjaminan kedaulatan informasi pemerintah daerah; dan
 - e. peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK).

16. Urusan Pemerintahan Bidang Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, dengan sasaran:

- a. pelaksanaan pendataan koperasi dan UMKM;
- b. pengembangan akses pemasaran produk koperasi dan UMKM serta penguatan akses permodalan koperasi dan UMKM;
- c. peningkatan kapasitas SDM dan kelembagaan koperasi dan UMKM;
- d. peningkatan iklim usaha koperasi dan UMKM; dan
- e. pengawasan koperasi. penerbitan izin usaha simpan pinjam untuk koperasi dengan wilayah keanggotaan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.

17. Urusan Pemerintahan Bidang Penanaman Modal, dengan sasaran:

- a. penyelenggaraan seluruh pelayanan dalam bentuk Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP);
- b. pemanfaatan sistem informasi dalam bentuk aplikasi Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Elektronik (SPIPISE) dalam penerbitan perizinan dan non perizinan oleh PTSP, Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas, Pelabuhan Bebas dan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus; dan
- c. *Standard Operating Prosedure* (SOP) pelayanan perizinan dan non perizinan penanaman modal (prosedur, waktu penyelesaian dan biaya).

18. Urusan Pemerintahan Bidang Kepemudaan dan Olah Raga, dengan sasaran:

- a. peningkatan partisipasi pemuda dalam pembangunan di kabupaten/kota; dan
- b. peningkatan budaya dan prestasi olahraga di kabupaten/kota.

19. Urusan Pemerintahan Bidang Statistik, dengan sasaran:

- a. penyelenggaraan survei untuk penyediaan data statistik sektoral;
- b. penyelenggaraan kompilasi produk administrasi statistik sektoral dengan memanfaatkan berbagai dokumen produk administrasi dari instansi pemerintah atau masyarakat;
- c. pelaksanaan diseminasi, pengolahan, analisa dan penyajian data statistik sektoral;
- d. penyediaan peralatan infrastruktur; dan
- e. pembinaan terhadap penyelenggaraan statistik sektoral, pengguna statistik, responden dan apresiasi masyarakat terhadap survei statistik sektoral.

20. Urusan Pemerintahan Bidang Persandian, dengan sasaran:

- a. pendidikan dan pelatihan bidang persandian dan diklat sandiman;
- b. penyediaan dan pemanfaatan alat pendukung utama persandian; dan
- c. pemanfaatan aplikasi persandian (sertifikat elektronik).

21. Urusan Pemerintahan Bidang Kebudayaan, dengan prioritas:

- a. pelestarian cagar budaya dan revitalisasi cagar budaya;
- b. revitalisasi museum; dan
- c. fasilitasi komunitas budaya.

22. Urusan Pemerintahan Bidang Perpustakaan, dengan sasaran:

- a. literasi informasi dan gerakan membaca di Sekolah Dasar;
- b. pengembangan Koleksi Perpustakaan Sekolah Dasar;
- c. pelayanan perpustakaan;
- d. pembinaan perpustakaan; dan

e. promosi/permasyarakatan gemar membaca.

23. Urusan Pemerintahan Bidang Kearsipan, dengan sasaran:

- a. penerapan e-government;
- b. penerapan *open government*; dan
- c. pengawasan terhadap pengolahan, pendokumentasian dan penyimpanan arsip

24. Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan, dengan sasaran:

pengendalian sumber daya kelautan dan perikanan.

26. Urusan Pemerintahan Bidang Pariwisata, dengan sasaran:

- a. pengembangan destinasi pariwisata;
- b. pengembangan pemasaran pariwisata;
- c. pengembangan industri pariwisata;
- d. pengembangan, penyelenggaraan, dan peningkatan; dan
- e. pengembangan Ekonomi Kreatif.

27. Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian, dengan sasaran:

- a. pengembangan prasarana pertanian.
- b. optimalisasi lahan;
- c. pengelolaan SDG hewan dalam Daerah kabupaten/kota, pengawasan mutu dan peredaran benih/bibit ternak dan tanaman pakan ternak serta pakan dalam Daerah kabupaten/kota; dan
- d. pengawasan penggunaan sarana pertanian, pengembangan prasarana pertanian.

28. Urusan Pemerintahan Bidang Kehutanan, dengan sasaran:

pengelolaan Taman Hutan Rakyat (TAHURA).

29. Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, dengan sasaran:

- a. penguatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan energi baru dan terbarukan; dan
- b. percepatan pengalihan personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) bidang ESDM yang belum selesai.

30. Urusan Pemerintahan Bidang Perdagangan, dengan sasaran:

- a. perijinan dan pendaftaran perusahaan;
- b. sarana distribusi perdagangan;
- c. stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan barang penting;
- d. pengembangan ekspor; dan
- e. standarisasi dan perlindungan konsumen.

31. Urusan Pemerintahan Bidang Perindustrian, dengan sasaran:

- a. perencanaan pembangunan industri;
- b. perizinan;
- c. sistem informasi industri Kabupaten/Kota;
- d. percepatan penyebaran dan pemerataan pembangunan industri; dan
- e. pengembangan teknologi.

32. Urusan Pemerintahan Bidang Transmigrasi, dengan sasaran:

- a. fasilitasi pengembangan pusat-pusat pertumbuhan baru di kawasan transmigrasi terutama pada kawasan perbatasan, daerah tertinggal dan kawasan perdesaan;
- b. fasilitasi pembangunan sarana prasarana pendukung kawasan transmigrasi;

- c. penyiapan lahan untuk pengembangan kawasan transmigrasi sesuai potensinya
- d. pengelolaan Sumber Daya Alam kawasan transmigrasi dan sumber daya hutan; dan
- e. kepastian hukum dan legalisasi atas tanah transmigrasi obyek reforma agraria.

F. Analisis Eksistensi Pengawasan Keuangan Daerah

Reformasi telah memberikan dampak yang signifikan bagi Indonesia. Tidak hanya pada pemegang kekuasaan tetapi reformasi juga telah mengubah sistem pengawasan dan tata pemerintahan. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri merupakan lembaga pengawas internal pemerintah dalam memegang peranan penting dalam pengawasan. Penguatan lembaga pengawasan internal terhadap fungsi-fungsi pengawasan harus diperkuat dan jangan untuk saling mengambil alih fungsi pengawasan namun harus disinkronkan dengan suatu peraturan yang jelas terkait teknis pelaksanaannya.

Menurut Teguh Prasetyo, Teori keadilan bermartabat sebagai suatu sistem menganut pandangan bahwa manakala suatu konflik tidak terelakan di dalam sistem, maka konflik atau ketidaksesuaian, pertentangan maupun kesalingtumpang tindihan antar unsur-unsur dalam sistem itu segera dapat diselesaikan oleh sistem itu sendiri.⁷²

Dari hasil penelitian, eksistensi pengawasan keuangan dan pembangunan yang dilakukan oleh BPKP dan Inspektorat Jenderal Kemendagri perlu pengaturan khusus terhadap permasalahan koordinasi kebijakan pengawasan terkait keuangan daerah. Hal ini disebabkan sebagai

⁷²

lembaga pengawasan internal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda sehingga perlu adanya pengaturan khusus terkait dengan pengawasan.

BAB IV

Kelemahan Dalam Sistem Pengawasan Keuangan Daerah

A. Kelemahan Pengaturan Pengawasan Internal

Pengawasan intern memasuki era otonomi daerah, dimana kewenangan dalam pengawasan semakin luas, bentuk kegiatan yang dilakukan juga semakin beragam. Kelemahan sistem pengawasan internal saat ini, yaitu :

1. Pengaturan pengawasan internal masih belum sinkron
2. Ketidakserasian aturan pelaksanaan pengawasan intern oleh APIP, terutama dalam hal audit keuangan
3. Implementasi standar pelaksanaan pengawasan masih bervariasi

Dari ketiga hal tersebut, peneliti berharap bahwa ada peraturan khusus terkait pengawasan supaya pelaksanaan pengawasan sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan

B. Kelemahan Struktur Kelembagaan Pengawasan Internal

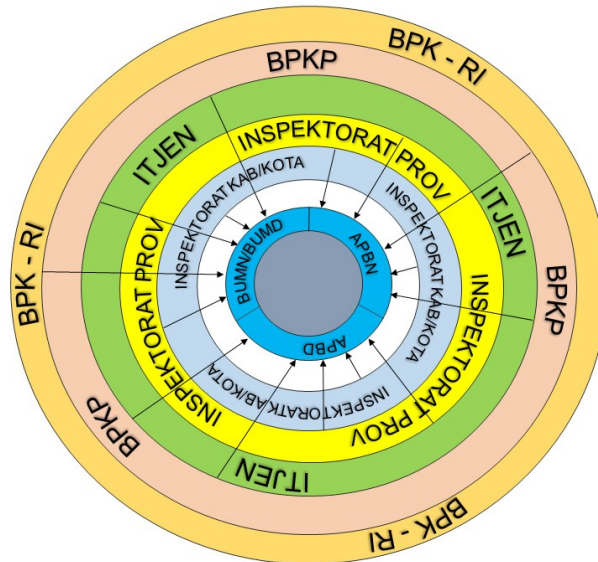


Diagram : Struktur Pengawasan di Indonesia

Dari diagram tersebut, pengawasan itu terdiri dari 2 (dua) yaitu Pengawasan eksternal dan Pengawasan Internal. Pengawasan eksternal pemerintah yaitu Badan Pemeriksa Keuangan(BPK) sedangkan Pengawasan internal ada BPKP dan Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Maksud dari dibentuknya Aparat Pengawasan internal Pemerintah adalah membantu tugas pemerintah dalam hal ini pimpinan (Menteri,Gubernur,Bupati,dan Walikota).

Keberadaan kelembagaan pengawasan internal yang berlapis-lapis dan berjenjang tersebut menimbulkan tumpang tindih pemeriksaan baik diantara APIP sendiri maupun antara APIP dengan Eksternal.

Sehingga peneliti, mengusulkan untuk menghindari berbagai kelemahan dari regulasi pengawasan khususnya keuangan daerah tersebut

maka sebaiknya kewenangan yang dimiliki oleh BPKP terkait Pengawasan Keuangan Daerah dihapuskan karena itu merupakan suatu bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang kewenangan tersebut dimiliki oleh Kementerian Dalam Negeri dalam hal ini Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri.

C. Kelemahan Kultrul Sistem Pengawasan di Indonesia

1. Mental Aparatur

Salah satu sumber permasalahan birokrasi adalah perilaku negatif yang ditunjukkan dan dipraktikkan oleh para birokrat. Perilaku ini mendorong terciptanya citra negatif birokrasi. Perilaku yang sudah menjadi mental model birokrasi yang dipandang lambat, berbelit-belit, tidak inovatif, tidak peka, inkonsisten, malas, feodal, dan lainnya. Karena itu, fokus perubahan reformasi birokrasi ditujukan pada perubahan mental aparatur dengan harapan mendorong terciptanya budaya kerja positif yang kondusif bagi terciptanya birokrasi yang bersih dan akuntabel, efektif, dan efisien serta mampu memberikan pelayanan yang berkualitas.

2. Pengawasan

Berbagai penyimpangan yang terjadi dalam birokrasi, salah satu penyebabnya adalah lemahnya sistem pengawasan. Kelemahan sistem pengawasan mendorong tumbuhnya perilaku koruptif atau perilaku negatif lainnya yang semakin lama semakin menjadi, sehingga berubah menjadi sebuah kebiasaan. Karena itu perubahan perilaku koruptif aparatur harus pula diarahkan melalui perubahan atau penguatan sistem pengawasan.

3. Akuntabilitas

Kemampuan pemerintah untuk mempertanggungjawabkan berbagai sumber yang diberikan kepadanya bagi kemanfaatan publik seringkali menjadi pertanyaan masyarakat. Pemerintah dipandang belum mampu menunjukkan kinerja melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang mampu menghasilkan outcome (hasil yang bermanfaat) bagi masyarakat. Karena itu, perlu diperkuat penerapan sistem akuntabilitas yang dapat mendorong birokrasi lebih berkinerja dan mampu mempertanggungjawabkan kinerjanya.

4. Kelembagaan

Kelembagaan pemerintah dipandang belum berjalan secara efektif dan efisien. Struktur yang terlalu gemuk dan memiliki banyak hirarki menyebabkan timbulnya proses yang berbelit, kelambatan pelayanan dan pengambilan keputusan, dan akhirnya menciptakan budaya feodal pada aparatur. Karena itu, perubahan pada sistem kelembagaan akan mendorong efisiensi, efektivitas, dan percepatan proses pelayanan dan pengambilan keputusan dalam birokrasi. Perubahan pada sistem kelembagaan diharapkan akan dapat mendorong terciptanya budaya/perilaku yang lebih kondusif dalam upaya mewujudkan birokrasi yang efektif dan efisien.

5. Tatalaksana

Kejelasan proses bisnis/tatakerja/tatalaksana dalam instansi pemerintah juga sering menjadi kendala penyelenggaraan pemerintahan. Berbagai hal

yang seharusnya dapat dilakukan secara cepat seringkali harus berjalan tanpa proses yang pasti karena tidak terdapat sistem tatalaksana yang baik. Hal ini kemudian mendorong terciptanya perilaku hirarkis, feodal, dan kurang kreatif pada birokrat/aparatur. Karena itu, perubahan pada sistem tatalaksana sangat diperlukan dalam rangka mendorong efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan, sekaligus juga untuk mengubah mental aparatur.

6. SDM Aparatur

Sistem manajemen SDM yang tidak diterapkan dengan baik mulai dari perencanaan pegawai, pengadaan, hingga pemberhentian akan berpotensi menghasilkan SDM yang tidak kompeten. Hal ini akan berpengaruh pada kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan. Karena itu, perubahan dalam pengelolaan SDM harus selalu dilakukan untuk memperoleh sistem manajemen SDM yang mampu menghasilkan pegawai yang profesional.

7. Peraturan Perundang-Undangan

Masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, disharmonis, dapat disinterpretasi berbeda atau sengaja dibuat tidak jelas untuk membuka kemungkinan penyimpangan. Kondisi seperti ini seringkali dimanfaatkan oleh aparatur untuk kepentingan pribadi yang dapat merugikan negara. Karena itu, perlu dilakukan perubahan/penguatan terhadap sistem peraturan perundang-undangan yang lebih efektif dan menyentuh kebutuhan masyarakat.

8. Pelayanan Publik

Penerapan sistem manajemen pelayanan belum sepenuhnya mampu mendorong peningkatan kualitas pelayanan, yang lebih cepat, murah, berkekuatan hukum, nyaman, aman, jelas, dan terjangkau serta menjaga profesionalisme para petugas pelayanan. Karena itu, perlu dilakukan penguatan terhadap sistem manajemen pelayanan publik agar mampu mendorong perubahan profesionalisme para penyedia pelayanan serta peningkatan kualitas pelayanan.

Kedelapan hal tersebut, merupakan 8 (delapan) area perubahan yang telah dicanangkan oleh pemerintah dalam suatu program reformasi birokrasi. kedelapan area tersebut merupakan suatu gambaran birokrasi di Indonesia.

Dalam hal tersebut, Masyarakat mengharapkan bentuk pengawasan yang kuat dan ketat dalam sendi-sendi pemerintahan Tetapi, adanya ketidakjelasan kedudukan, kewenangan dan koordinasi antar lembaga pengawasan dalam peraturan perundang-undangan mengindikasikan pengawasan yang secara hierarkis sangat berlapis-lapis justru akan menimbulkan ketidak efisienan dan terjadinya data dan informasi hasil pengawasan yang berbeda-beda didalam pemberian pelayanan pengaduan masyarakat.

D. Penyelenggaraan Pemerintahan di Beberapa Negara

Pembagian kewenangan antara negara federal (pusat) dan negara bagian merupakan salah satu faktor penting penentu derajat hubungan antara pusat dan negara bagian, demikian pula halnya dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di negara kesatuan.

1. Amerika Serikat

Konstitusi Amerika Serikat (AS) Amandemen X tahun 1789 menyebutkan “kekuasaan yang tidak didelegasikan ke Amerika Serikat oleh konstitusi atau yang tidak dilarang konstitusi untuk dialihkan ke negara bagian, sepenuhnya menjadi milik negara bagian atau rakyatnya.” entitas federal yang diciptakan oleh konstitusi merupakan ciri dominan dari sistem pemerintahan Amerika. Namun dalam kenyataannya sistem tersebut merupakan mosaik, yang terdiri dari ribuan satuan kecil membentuk satu keutuhan. Ada 50 pemerintahan negara bagian, plus pemerintahan Distrik Columbia, dan dibawahnya masih banyak lagi unit-unit pemerintahan yang lebih kecil, dalam ruang lingkup daerah, kota besar, kota kecil, dan pedesaan⁷³.

Sistem federal merupakan jenjang terakhir dalam proses evolusi pemerintahan Amerika Serikat. Sebelum lahirnya konstitusi, terdapat pemerintahan koloni-koloni yang terpisah (yang kemudian menjadi negara bagian) dan, sebelumnya lagi, terdapat pemerintahan daerah dan unit pemerintahan yang lebih kecil ruang lingkungannya. Para perancang konstitusi Amerika Serikat tidak mengutak-atik sistem pemerintahan berlapis ini. Walaupun mereka menjunjung tinggi struktur nasional, mereka secara bijak menyadari

⁷³ Dr. Edie Toet Hendratno, Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm 94

pentingnya keberadaan serangkaian pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan rakyat dan kebutuhan mereka⁷⁴.

Sebelum merdeka, koloni-koloni diperintah secara terpisah oleh Kerajaan Inggris. Dimasa-masa awal berdirinya republik, sebelum diberlakukannya konstitusi, tiap negara bagian praktis merupakan daerah otonom. Para delegasi di Konvensi Undang-undang Dasar berusaha membentuk serikat federal yang kuat dan aktif tanpa harus mengorbankan hak-hak negara bagian. Secara garis besar, segala urusan yang terjadi dalam batas negara bagian menjadi urusan pemerintah negara bagian saja, termasuk didalam komunikasi internal; peraturan tentang hak milik, industri, bisnis dan keperluan umum; undang-undang pidana negara bagian; dan kondisi kerja di ruang lingkup negara bagian. Dalam konteks ini pemerintah pusat mewajibkan pemerintah negara bagian untuk terbentuk secara demokratis dan tidak menerapkan undang-undang yang bertentangan atau melanggar UUD atau undang-undang dan perjanjian-perjanjian Amerika Serikat⁷⁵. Masih ada beberapa area dimana terjadi tumpang tindih antara batas wewenang negara bagian dan pusat. Pemerintah pusat, terutama dalam beberapa tahun terakhir, telah memperluas tanggungjawabnya dalam hal kesehatan, pendidikan, kesejahteraan umum, transportasi dan pembangunan perumahan dan perkotaan. Pemerintah pusat biasanya bekerja dengan pemerintah negara bagian dalam menjalankan program-program tersebut, bukan dengan membebarkannya.

Seperti halnya pemerintahan nasional, pemerintahan negara bagian memiliki tiga cabang: eksekutif, legislative, dan yudikatif. Fungsi dan cakupan

⁷⁴ Ibid. hlm 95

⁷⁵ Ibid. hlm 96

ketiganya kurang lebih sama dengan lembaga-lembaga serupa di tingkat nasional. Kepala pemerintahan negara bagian adalah Gubernur, yang dipilih oleh rakyat dan biasanya mempunyai masa jabatan empat tahun (dibeberapa negara tertentu masa jabatan gubernur hanya 2(dua) tahun). Kecuali Nebraska, dimana legislatifnya hanya satu, seluruh negara bagian memiliki dua lembaga legislative. Dewan yang lebih tinggi biasanya disebut senat, dewan di bawahnya disebut Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan atau Majelis Umum. Disebagian besar negara bagian, masa jabatan senator adalah empat tahun, sedangkan dewan dibawahnya hanya menjabat selama dua tahun.

Konstitusi disejumlah negara bagian berbeda-beda rinciannya namun pada dasarnya mengikuti pola yang sama dengan Undang-undnag Dasar federal, termasuk pernyataan tentang hak-hak rakyat dan rancangan pengaturan pemerintahan. Dalam hal seperti kegiatan bisnis, bank, fasilitas umum, dan yayasan amal, konstitusi negara bagian seperti lebih terperinci dan eksplisit daripada UUD federal. Akan tetapi tiap konstitusi negara bagian menyatakan bahwa kekuasaan terakhir terletak ditangan rakyat, dan menetapkan standard an asas-asas tertentu sebagai landasan pemerintahan.

Dibandingkan dengan pemerintahan negara bagian, pemerintah kota menangani langsung lebih jauh dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, mulai dari penyediaan perlindungan polisi dan pemadam kebakaran hingga peraturan tentang kebersihan, kesehatan, pendidikan, angkutan umum dan perumahan.

Pemerintah kota diatur oleh negara bagian dan di dalam peraturan tertera rincian tentang tujuan serta wewenang pemerintah kotapraja, walaupun dalam

banyak hal pemerintah kota berjalan tanpa ikatan negara bagian. Banyak kota besar yang melihat pentingnya menjalin kerja sama dengan pemerintah negara bagian maupun pemerintah pusat dalam memenuhi kebutuhan warganya. Ada tiga bentuk umum pemerintahan kota: dewan walikota, komisi dan manajer kota. Dewan Walikota adalah bentuk pemerintahan kota tertua di Amerika Serikat dan hingga awal abad ke-20 dipakai oleh hampir semua kota di Amerika. Strukturnya sama dengan yang ada dipemerintahan negara bagian dan nasional, dimana seorang walikota terpilih duduk sebagai kepala cabang eksekutif dan satu dewan terpilih yang mewakili beragam lingkungan membentuk cabang legislative. Walikota mengangkat para kepala Departemen Kota dan sejumlah pejabat lainnya, terkadang melalui persetujuan dari dewan. Walikota mempunyai hak untuk memveto undang-undang kota dan tak jarang ikut bertanggungjawab dalam menyiapkan anggaran kota. Dewan mengeluarkan peraturan-peraturan kota, menetapkan tarif pajak kepemilikan, dan membagi rata dana ke berbagai departemen kota. Komisi, adalah gabungan fungsi lembaga legislative dan eksekutif dalam satu kelompok pejabat yang biasanya terdiri dari tiga orang atau lebih, yang dipilih oleh warga kota. Tiap anggota komisi mengawasi jalannya pekerjaan satu atau lebih departemen kota. Salah satunya diangkat sebagai ketua dewan dan sering juga disebut sebagai walikota, meskipun wewenangnya sama dengan anggota-anggota komisi yang lain. Manajer kota merupakan tanggapan atas masalah-masalah urban yang makin lama makin kompleks dan membutuhkan keahlian manajemen yang tak banyak dimiliki oleh para pejabat terpilih. Jawaban dari semua ini adalah dengan memberikan sebagian besar wewenang eksekutif,

termasuk diantaranya aparat penegak hukum dan kelengkapan layanan lainnya, kepada seorang manajer kota yang terlatih dan berpengalaman.

Pemerintah daerah adalah cabang dari pemerintahan negara bagian, biasanya tapi tidak selalu terdiri dari dua kotapraja atau lebih dan beberapa perkampungan. Kota New York, sebegitu luasnya hingga dibagi menjadi lima sektor daerah yaitu, Bronx, Manhattan, Brooklyn, Queens, dan Staten Island. Sebaliknya, Arlington Country, Virginia di seberang sungai Potomac dari Washington D.C adalah kawasan perkotaan sekaligus pinggiran kota dan diperintah oleh kesatuan pemerintah daerah.

2. Malaysia⁷⁶

Malaysia adalah sebuah negara federal yang menggunakan corak pemerintahan “Demokrasi Parlementer” yang berasaskan pada konsep “Kerajaan yang berkonstitusi”, yaitu rakyat menyalurkan tuntutan pemerintahan melalui para wakil mereka yang dipilih menjadi anggota parlemen. Kekuasaan dari rakyat juga perlu disahkan oleh parlemen demi kepentingan rakyat. Institusi raja pun tidak memiliki “kekuasaan mutlak” Karena pemerintahan negara berada ditangan Badan Eksekutif. Yang dipertuan Agung hanyalah merupakan lambang kekuasaan untuk menjalankan tugas-tugas secara “simbolik”.

Secara umum asas pemerintahan Malaysia berlandaskan pada konsep :

- 1) Demokrasi Parlementer;
- 2) Monarki Konstitusional;
- 3) Rukun Negara ;
- 4) Sistem pemerintahan perserikatan;

⁷⁶ Ibid. Hlm 99

5) Doktrin pembagian kekuasaan, ;dan

6) Pemilihan umum.

Pengalaman yang telah dilalui Malaysia dalam hal Sistem Federal sangat berharga. Corak serta bentuk pemerintahan dan administrasi negara dilaksanakan melalui sistem federal. Ini berarti bahwa administrasi dibagi menjadi dua bagian, tingkat pusat dan tingkat negara bagian. Pemerintah pusat mempunyai “kekuasaan penuh” melalui administrasi yang beroperasi di Ibukota Kuala Lumpur. Administrasi negara bagian dibuat oleh negara bagian masing-masing. Walaupun tidak ada pemusatan kekuasaan secara ketat, kekuasaan yang ada di kerajinan negara bagian agak terbatas.

Hubungan antara federal dan negara bagian dalam hal administrasi berjalan selaras dan mendapat dukungan serta bantuan dari pemerintah pusat. Kekuasaan yang ada di Negara Federal memungkinkannya berperan sebagai “payung” bagi keseluruhan administrasi negara. Faktor sejarah juga telah menentukan strata penduduk Malaysia menjadi “multi-etnik” sebagai akibat dari penjajahan Inggris. Hal ini telah memperkuat akan perlunya sistem federalisme yang mencontoh pola yang digunakan di Kanada. Ia merupakan gabungan dari tiga belas negara bagian termasuk dua “wilayah federal”, yaitu wilayah persekutuan Labuan dan wilayah persekutuan Kuala Lumpur. Negara-negara bagian inilah yang menjadi asas terwujudnya federalisme Malaysia.

Dalam sistem federalisme yang ada di Malaysia terdapat “pembagian kekuasaan” antara kerajaan pusat (pemerintah federal) dan negara-negara bagian yang lebih kecil, seperti Kerajaan Negeri, Kota dan daerah. Walaupun bidang

kekuasaan yang ada pada mereka agak terbatas, pembagian kekuasaan yang ada ditentukan dan dijamin oleh Undang-undang.

Struktur utama kerajaan Malaysia terdiri dari tiga badan yang terpisah yaitu badan Eksekutif (badan administrasi), badan legislatif (perundang-undangan), dan Badan Yudikatif (kehakiman). Masing-masing memiliki peranan yang berbeda berdasarkan ketentuan yang tertulis dalam Undang-undang persekutuan. Ketiga badan tersebut diketuai oleh Yang Dipertuan Agung yang merupakan simbol ketua Negara Malaysia.

Doktrin pemisahan kekuasaan yang ada di Malaysia lebih bercorak *fusion of power* (penyatuan kekuasaan) karena badan pemerintahan dan badan perundang-undangan beranggotakan orang yang sama. Mereka juga bertanggungjawab atas Kementerian dan secara keseluruhan pada parlemen Malaysia.

3. Australia⁷⁷

Pemerintahan federasi Australia dibentuk oleh negara-negara bagian di Australia. Negara-negara bagian dan Wilayah Utara (Northern Territory) juga menciptakan tingkat pemerintahan yang ketiga (pemerintahan lokal) yang bukan merupakan bagian dari undang-undang dan dapat dimodifikasi, dibongkar, dan disatukan jika diinginkan. Negara-negara bagian memiliki undang-undang masing-masing dan tidak dapat dihapuskan oleh Pemerintahan Federal, semuanya terdiri dari dua dewan (bikameral). Satu-satunya kesamaan dalam sistem pemilihan mereka adalah bahwa suara merupakan suatu keharusan.

⁷⁷ Ibid. hlm 100

Australia sekarang ini “federalisme kooperatif” atau “kolaboratif”, seperti yang dipaparkan dalam retorika politik negara, kebanyakan masih merupakan hubungan finansial, yaitu mengenai pembagian penghasilan dan tanggungjawab pemerintah yang menyertai penerimaan penghasilan. Selama bertahun-tahun negara federasi (pusat) berkembang atas biaya negara-negara bagian. Terdapat keputusan-keputusan penting dari Pengadilan Tinggi, tentang kekuasaan dan tanggungjawab yang ditentukan secara progresif, perundang-undangan diberlakukan oleh Parlemen Persemakmuran, kekuasaan dan tanggungjawab yang diserahkan oleh negara-negara bagian dan Persemakmuran, dalam beberapa kasus tertentu, serta kewajiban finansial yang mendefinisikan ulang hubungan tersebut.

Ada masa pasang dan surut dalam Federasi Australia. Ada saat-saat ketika dispekulasikan bahwa Australia sedang bergerak menuju negara kesatuan dalam segala hal kecuali namanya.

Pemerintah Buruh Whitlam tanpa malu-malu bersifat “sentralistik”. Meskipun demikian, mereka memberi komitmen nyata terhadap desentralisasi industri dan pembangunan. Mereka menyenangi tumbuhnya pemerintahan lokal dan daerah atas beban negara-negara bagian.

Pemerintah Buruh Hawke dengan sukses menemukan kembali “federalisme” sesuai dengan agenda politik mereka sendiri (sebagian besar didorong oleh keinginan akan perubahan ekonomi mikro yang nyata). Mereka juga menumbuhkan federasi dengan menciptakan Australian Capital Territory berdasarkan ibu kota nasional Canberra, meskipun rakyat Canberra sangat menentang pemerintahan sendiri.

Pemerintah Liberal Howard sekarang ini memelihara komitmen yang kuat terhadap federasi walaupun pernah muncul sekilas sentimen “sentralis”. Pemerintah Howard, hampir pertama kalinya dalam sejarah federasi, menyajikan apa yang selalu dituntut negara-negara bagian dan wilayah-wilayah, apa yang selalu dituntut negara-negara bagian dan wilayah-wilayah, yaitu adanya kepastian dalam hal dana finansial dari penghasilan pajak.

Federasi di Australia dengan sangat sukses telah mendamaikan keragaman dan perbedaan daerah. Juga pada saat yang bersamaan menjaga dan memelihara kepercayaan dengan kedaulatan dan integritas “bangsa Australia”. Keragaman dan perbedaan daerah hendaknya dihargai dan dipertahankan. Keragaman antara bagian-bagian komponen federasi Australia telah diselesaikan dengan negosiasi dan kompromi yang damai.

Federasi Australia percaya bahwa distribusi kekuasaan dan tanggung jawab hendaknya ditentukan dengan cara sedemikian rupa sehingga pemerintah dapat melaksanakan tugasnya dalam memberikan pelayanan kepada para penduduk yang ada di bawah tanggung jawabnya. Hubungan finansial merupakan hal yang sangat penting bagi kesuksesan federasi. Secara khusus dibutuhkan untuk memberikan layanan di semua wilayah yang luas tersebut. Dibutuhkan keterbukaan dan tanggung jawab antara pusat dan bagian-bagian konstituen, demikian juga sebaiknya. Politik federasi sama pentingnya dengan aspek lainnya.

4. Jerman⁷⁸

Jerman merupakan sebuah negara federal dengan bentuk pemerintahan Republik yang terdiri dari 16 *constituent government (Lander)*. Sistem

⁷⁸ Ibid. hlm 105

pemerintahannya adalah sistem parlementer. Parlemen Jerman menganut bikameral, yang terdiri atas *Bundestag (first chamber)* dan *Bundesrat (second chamber)*. *Bundestag* terdiri diisi dengan anggota-anggota yang dipilih melalui pemilihan umum, langsung, bebas, sama dan rahasia, sedangkan *Bundesrat* diisi dengan anggota yang dipilih oleh dan untuk mewakili kepentingan Lander (negara bagian). Dalam *article 51, chapter IV*, konstitusi Jerman dinyatakan bahwa:

- a. *The Senate (Bundesrat) consists of member of the State Governments which appoint and recall them. Other members of such governments may act as substitutes;*
- b. *Each State (land) has at least three votes; States (Lander) with more than two million inhabitants have four; states (Lander) with more than six million inhabitants five; and State (Lander) with more than seven million inhabitants six votes;*
- c. *Each State (Land) may delegate as many members as its vote. The votes of each State (Land) may be cast only as a black vote and only by members present of their substitutes.*

Seperti di negara federal lainnya, pemerintahan di daerah menjadi wewenang sepenuhnya dari negara bagian (*Land*). Dengan demikian, pengaturan terdapat dalam Undang-undang Dasar Negara Bagian (*Land*) dan Undang-undang pemerintahan dari negara bagian bersangkutan. Walaupun demikian, dalam Undang-Undang Dasar Federal terdapat jaminan bagi terselenggaranya otonomi daerah.

Dalam Pasal 28 UUD Federal dijamin agar setiap *Land Kreis* dan *gemenide* rakyat harus diwakili oleh sebuah badan yang dipilih dengan pemilihan umum, bebas, langsung sama dan rahasia. Selanjutnya dalam ayat (2) ditegaskan bahwa:

Municipalities must be guaranteed the right to regulate all local affairs on their own responsibility, within the limits proscribed by the laws. Within the limits of their functions designated by a law, associations of municipalities shall also have the rights of self – government, according to the laws. The guarantee of the self government shall extend to the bases of municipalities to a source of tax revenues based upon economic ability and the right to establish the rates at which these source shall be taxed.

Dalam ayat (3) dinyatakan bahwa Pemerintah Federal akan menjamin ketentuan konstitusi *Land* sesuai dengan hak-hak dasar dan ketentuan dalam ayat (1) dan (2) pasal 28.

Struktur Pemerintahan di Jerman tersusun sebagai berikut : 1) *Bund* (*Federation*); 2) *Lander* (*States including 3 city states*); 3) *Landkreise* (*Counties*); 4) *Gemeinden* (*Communities*), including *Stadte* (*towns within the county areas*).

Kedudukan *Kreisfreie Stadte* adalah sederajat dengan *LandKreise*. *KreisfreieStadte* bersifat perkotaan, sedangkan *Landkreise* bersifat perdesaan. Dalam *Landkreise* terdapat sejumlah *gemeinden*. Masing-masing memiliki otonomi daerah. Baik dalam *KreisfreieStadte* maupun *Landkreise* terdapat lembaga perwakilan yang masing-masing disebut *Stadtrat* dan *Landrat*. Kepala

eksekutifnya disebut *Oberburgermeister*. Lembaga-lembaga tersebut diisi melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Kewenangan pemerintah daerah di Jerman diutarakan Alan Norton, bahwa *Under the principle of general competence (Allcustandingkeit) municipalities are free to act on all local matters within legal principles except where a task is specifically assigned to a government body in the law or not a matter for the public benefit. Otherwise tasks fall into three main groups responsibilities exercised under general planning powers, provision of facilities for the benefit of the population and regulative responsibilities. Some are delegated from above and subject to Land regulations and usually instructions. Others are obligatory and other voluntary. There is much in common among Länder regarding tasks delegated to or paced by law on Landkreise, but less uniformity in those for which municipalities have responsibility. Differences arise largely because of different sizes and unions of Gemeinden and the special nature of town government as opposed to rural.*

Perbedaan dalam kewenangan berimplikasi pada pertanggung-jawaban kepala eksekutif. Sekalipun pada umumnya kepala eksekutif bertanggung jawab kepada Dewan namun dalam hal tertentu bertanggung jawab juga kepada pemerintah negara bagian. Demikian pula pengawasan yang terjadi terhadap penyelenggaraan otonomi daerah bervariasi dengan kewenangan tersebut.

5. Belgia⁷⁹

⁷⁹ Ibid. Hlm 103

Ditinjau dari sejarah, sistem pemerintahan Belgia telah banyak dipengaruhi oleh Perancis dan Belanda, keduanya adalah para penjajah mereka yang terakhir walaupun sudah lebih dari 170 tahun yang lalu. Otonomi tercantum dalam konstitusi dan disebutkan secara eksplisit untuk memberikan otonomi yang sebesar-besarnya pada tingkat pemerintahan yang terendah, namun masih memberikan kemungkinan bagi tindakan korektif oleh pemerintah tertinggi. Dengan demikian, ia bukan merupakan sistem desentralisasi, melainkan kombinasi antara desentralisasi dan sentralisasi (kebanyakan kebijakan level-makro dan supervisi terhadap level yang lebih rendah).

Dari sinilah datangnya tatanan konstitusional pada awal kemerdekaan Belgia, yang memberikan sebanyak mungkin masalah pemerintahan umum pada pemerintahan lokal, yaitu desa-desa atau kota-kota sebagai tingkat pemerintah terendah. Tingkat-tingkat pemerintahan selain pemerintah pusat, terdapat juga provinsi-provinsi dan desa-desa atau kota-kota yang semuanya otonom di samping beberapa dekonsentrasi pada tingkat provinsi dan kabupaten.

Rancangan untuk lainnya adalah bahwa berbagai tingkatan pemerintahan yang berbeda bisa mengambil inisiatif dalam bidang pemerintahan yang sama, tergantung kebutuhan mereka, tanpa harus minta izin dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi. Inilah yang pada umumnya disebut fungsi bersama (*concurrent functions*). Hanya di Belgia ini berkembang menjadi sesuatu yang unik, yakni berbagai level pemerintahan saling berlomba satu sama lain, yang semuanya, tentu saja, dibebankan kepada para pemilih/pembayar pajak. Sebagai contoh di sini adalah desa atau kota berhak mengatur sistem pendidikan sendiri (sekolah-

sekolah), selain yang dilakukan oleh sektor swasta (kebanyakan oleh organisasi-organisasi pelayanan sosial). Namun, pemerintah pusat juga sama-sama mendirikan sekolah-sekolah dasar sendiri. Semua sekolah menerima subsidi dari pemerintah pusat, dengan tingkat yang berbeda, sesuai dengan status kepemilikan masing-masing. Pengalaman menunjukkan bahwa sistem tersebut dapat berjalan mengarah ke satu tingkat kompleksitas inefisiensi tertentu.

Dari negara yang agak artifisial, Belgia pada awalnya terdiri dari dua “suku” (masyarakat) yang berbeda dengan bahasa mereka masing-masing, yaitu orang-orang Belanda yang berbahasa Flemish dan orang Perancis yang berbahasa Walloon, yang tidak selalu cocok satu sama lain. Pada akhir Perang Dunia I, sebuah wilayah kecil Jerman (yang disebut Eupen-Malmedy, pusat kebanyakan banyak penduduk) diambil sebagai kompensasi kerugian karena perang yang dialami Belgia. Dengan dekonsentrasi selanjutnya, sejak itu, tempat orang-orang Jerman yang sempit ini menjadi mahal. Bahasanya dijadikan sebagai bahasa nasional, Artinya semua hukum juga diterjemahkan ke dalam bahasa Jerman meskipun jumlah penduduk asli berbahasa Jerman kurang dari 1% dari keseluruhan jumlah penduduk Belgia. Selain itu, mereka memiliki otonomi sendiri, yaitu memiliki pemerintahan sendiri dengan menteri, presiden sendiri, dan sebagainya.

Diskusi dalam mencari jalan keluar memakan waktu bertahun-tahun. Masalah bahasa yang kebanyakan berkaitan dengan Brussels dan pelanggaran batas yang dilakukan oleh orang-orang Perancis terhadap masyarakat Flemish

menyebabkan banyak pemerintahan nasional bertahan tidak sampai setengah masa pemerintahan yang seharusnya.

Akhirnya lahirlah konsesus di kalangan para pemegang kekuasaan mayoritas bahwa sistem federal asimetris khusus adalah yang terbaik untuk menjaga negara dari kehancuran. Serangkaian perubahan konstitusional telah mendorong Belgia untuk menganut sistem federal. Transisi berlangsung dengan cara yang teratur dan damai, dan sejauh ini berjalan dengan baik walaupun beberapa perbaikan mungkin masih diperlukan di masa yang akan datang. Dapat dibayangkan bahwa telah berkali-kali mencoba mengikuti model konfederasi, seperti Swiss, atau memutuskan untuk memecah diri, seperti yang dilakukan Cheko-Slovakia, namun semua itu tidak akan menyelesaikan masalah Brussels. Di sisi lain, dengan berkembangnya integrasi Eropa, masalah struktur pemerintah nasional semakin menjadi kuno.

Belgia melaksanakan struktur pemerintahan yang “federalistik” selama kurang dari sepuluh tahun dan perubahan sistem pemerintahan yang ada di Belgia selama ini, paling rumit dan hanya dimungkinkan di Belgia. Biasanya, dalam sebuah sistem federal (dan sistem terdesentralisasi lainnya), wilayah geografisnya sama dengan wilayah masyarakatnya di Belgia, terdapat satu jenis tatanan pemerintahan untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah/wilayah dan jenis tatanan lain pada masalah-masalah yang berkait dengan masyarakat/penduduk.

Jadi, Belgia dibagi menjadi tiga komunitas yang berbeda (sesuai dengan bahasa masing-masing, yaitu Belanda, Perancis dan Jerman), juga menjadi tiga

unit (wilayah geografis yang berbeda, yaitu Flanders, Waloon (termasuk bagian yang berbahasa Jerman), dan Brussels. Keenam (*teritories*) unit subnasional yang berbeda ini memiliki hak-hak konstitusi sendiri, termasuk hak menaikkan pajak dan menjalankan pemerintahan sesuai dengan otoritas masing-masing.

6. Belanda⁸⁰

Negara kesatuan Belanda berbentuk pemerintahan Monarki Konstitusional dengan pemerintahan parlementer. Parlemen (*staten – Generaal; states General*) menganut sistem dua kamar (*bicameral system*). Kamar pertama disebut *Erste Kamer (First Chamber)*, sedangkan kamar kedua disebut *Tweede Kamer (Second Chamber)*. Kedua kamar mewakili seluruh rakyat. Dalam parlemen tidak terdapat perwakilan dari otonomi daerah secara terpisah.

Kamar pertama diisi dengan anggota yang dipilih dari kalangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) provinsi, sedangkan kamar kedua diisi dengan anggota yang dipilih langsung oleh rakyat secara bebas dan rahasia. Tiap kamar akan memilih seorang Ketua (Presiden). Keanggotaan tiap kamar berdasarkan proporsional.

Dalam *Hoofdstuk 7* (tujuh) hari Konstitusi Belanda yang berjudul *Provincies, gemeenten, waterschappen en onderopenbare lichamen (Provinces, Municipalities, water control Boards and other Public Bodies)* sebanyak 14 (empat belas) pasal (dari Pasal 123 sampai dengan Pasal 136) diatur desentralisasi fungsional. Landasan konstitusional tersebut dijabarkan lebih lanjut dengan Undang-undang. Dalam rangka desentralisasi teritorial dibentuk *Provinciewet* dan *Gemeentewet*.

⁸⁰ Ibid. Hlm 107

Menurut Pasal 125 *provincie* dan *gemeente* masing-masing diketuai oleh *provinciale staten* (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah *Provincie*) dan *gemeenteraad* (DPRD *gemeente*). Keanggotaan lembaga-lembaga tersebut terbuka untuk umum, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Keanggotaan lembaga-lembaga tersebut didasarkan atas pemilihan secara langsung untuk masa jabatan 4 (empat) tahun.

Dalam organisasi *provincie* terdapat pula eksekutif *provincie* (*gedeputeerde staten*) yang terdiri atas *commissaris van de Koning* (Gubernur), sedangkan dalam organisasi *gemeente* terdapat eksekutif *gemeente* yang terdiri atas *burgemeester* (walikota) dan *college van burgemeester en wethouder* (*deputy*). Kedua *deputy* masing-masing diangkat dari kalangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) *provincie* dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) *Gemeente*. Baik Gubernur maupun Walikota diangkat dengan Keputusan Raja untuk masa jabatan 6 (enam) tahun. Keduanya berfungsi sebagai pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang bersangkutan.

Gubernur memegang rangkap jabatan: sebagai organ *provincie* dan pejabat pemerintah, sedangkan walikota hanya sebagai organ *gemeente*. Sebagai pejabat pemerintah, gubernur bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri. Sebagai organ *provincie* gubernur dan demikian pula walikota bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing.

Menurut Constantijn A.J.M Kortmann dan Paul P.T. Bovend Eert, bahwa:

The provincial and municipal executives are collegiate administrative bodies. Power belong to the group, not to individual members. In practice, the activities of the executive are divided among the deputies and aldermen, so that each has a particular 'portfolio'. Thus, although in

practice the members frequently take decisions in their own policy areas, the ultimate authority to take decisions is formally reserved to the collective body. The relationship between the executive and the representative bodies is one of responsibility. Members of the provincial states and municipal councils respectively for the administrative activities which the executives carry out. It follows from this that they have a duty to supply information to the members of the provincial states and municipal councils, unless this against the public interest.

Wewenang *provincie* dan *gemeente* dibedakan antara otonomi dan *medebewind*. Dalam hal wewenang ekonomi menurut Pasal 124 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) bahwa "*Voor provincies en gemeenten wordt de vevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten*", sedangkan dalam hal *medebewind* pasal yang sama bahwa *regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden feverdeerd vij of krachten de wet*. Urusan rumah tangga daerah (provinsi atau *gemeente*) adalah segala urusan yang *overgelaten*, yang dibiarkan untuk diatur dan diurus oleh pemerintah tersebut masing-masing.

Baik di *provincie* maupun di *Gemeente* tidak terdapat pembagian kekuasaan menurut trias politika. Fungsi yudikatif sama sekali tidak terdapat dalam *provincie* dan *gemeente*. Fungsi pengaturan dan pengurusan tidak diberikan kepada jabatan-jabatan yang berbeda dan sepenuhnya terpisah. Hal ini secara jelas dalam konstitusi dinyatakan bahwa kekuasaan mengatur dan mengurus, baik dalam rangka otonomi maupun *medebewind* diberikan kepada organ-organ administratif *provincie* dan *gemeente*.

Konstitusi Belanda tidak menganut *ultra vires doctrine* yang merinci kewenangan *provincie* dan *gemeente*, tetapi menganut *general competence* atau

open formula. Agar tidak terjadi pelampauan batas wewenang, maka menurut sistem hukum publik belanda, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Di samping itu dilakukan pengawasan preventif (*prior supervision*) berupa pengesahan terhadap Peraturan Daerah. Kedua, pengawasan represif (*a posteriori supervision*) dalam bentuk pembatalan terhadap Peraturan Daerah.

7. Inggris

Inggris⁸¹ adalah negara kesatuan (United Kingdom) yang terdiri atas England, Wales, Scotland dan Northern Ireland. Keempat wilayah tersebut disebut Great Britain. Bentuk Pemerintahan Inggris menganut bikameral yang terdiri *House of Commons* dan *House of Lords*.

Apabila dalam negara-negara Eropa lainnya status hukum pemerintahan daerah diatur dalam konstitusi, maka status hukum pemerintahan daerah di Inggris tidak diatur dalam konstitusi. Inggris adalah sebuah negara yang memiliki *unwritten constitution* (Konstitusi yang tidak tertulis dalam satu naskah).

Berdasarkan *The Local Governement Act 1972*, organ utama pemerintahan daerah di England, Wales, Scotland dan Northern Ireland adalah *Council*. Dalam Pasal 270 ayat (1) ditegaskan bahwa “*Local authority means a country council, the Greater London council, a district council, a London borough council or a parish or a community council*”. Walaupun demikian besaran anggota dan fungsi *council* bervariasi. Di samping itu, dijumpai pula *parish* dan *community* yang tidak memiliki *council*, yakni *parish* dan *community* yang kecil. Dalam hal ini tidak terdapat *council*, penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dilakukan

⁸¹ Ibid. hlm 110

melalui *parish meeting* dan *community meeting* dengan pemerintahan langsung. *Council* tidak hanya menjalankan fungsi pengaturan dan pengawasan, tetapi juga fungsi pengurusan. Anggota *council* dipilih langsung oleh rakyat (*voters*).

Menurut Samuel Humes IV:

Councils vary in size from twenty to a hundred members: in counties there are sixty to a hundred; in metropolitan from fifty to eighty; in non metropolitan districts from thirty to sixty; and in London borough sixty. They are elected from single-member electoral divisions for four-year terms in counties and scottish districts and for three year terms in other local government (except in Northern Ireland where elections have been suspended). Council-selected aldermen who comprised a fraction of the pre-1974 councils, are no longer included in the councils. Each council annually elects one of its members as a chairman (often entitled mayor) to serve as moderator and ceremonial head of the jurisdiction.

Kedua Susunan pemerintahan daerah tersebut tidak bersifat hierarkis, Pembagian fungsinya berdasarkan *ultra virus doctrine*. Menurut Bagir Manan: antara kedua fungsi-fungsi yang bersifat umum, seperti mewakili di hadapan pengadilan atau membuat perjanjian. *Country*, melaksanakan fungsi utama di bidang pendidikan, perencanaan transportasi, dan jalan raya, pelayanan sosial terhadap perorangan (*the personal social service*), pembuangan sampah (*refuse disposal*), perpustakaan dan perlindungan konsumen, kebakaran dan kepolisian. Sedangkan *district* menjalankan fungsi utama di bidang perumahan kesehatan lingkungan (*enviromental health*), kebersihan udara (*clean air*), pengumpulan sampah (*refuse collection*), pemungutan pajak daerah. Baik *Country* maupun *Disriect* sama-sama mempunyai wewenang dalam perencanaan kota. Di samping itu terdapat pula fungsi-fungsi yang dilaksanakan bersama-sama (permuseuman, pertamanan dan tempat-tempat rekreasi).

8. Cina⁸²

Cina atau dikenal sebagai Republik Rakyat Cina merupakan sebuah negara kesatuan multietnik yang didirikan oleh seluruh rakyat dari berbagai kelompok etnik (suku bangsa). Sampai sekarang terdapat 56(lima puluh enam) suku bangsa yang diakui oleh Pemerintah Pusat diantaranya Han, Mongol, Hui, Tibet, Uhyur, Miao, Yi, dan Zhuang. Oleh karena penduduk mayoritas adalah suku Han, 55 suku Cina lainnya biasanya disebut dengan penduduk minoritas. Menurut sensus nasional keempat yang dilaksanakan pada tahun 1990, sekitar 91,96% dari seluruh penduduk negeri ini adalah suku Han, sementara 8,04% adalah kelompok-kelompok suku minoritas.

Cina telah menjadi sebuah negara multietnik sejak lama pada sekitar 221 SM, negara sentralis kesatuan multietnik yang pertama. Dinasti Qin didirikan di Cina. Sekalipun pernah terjadi pemisahan sementara dan pembagian wilayah dalam sejarah Cina, bentuk negara kesatuan selalu menjadi tema utama dalam perkembangan sejarah Cina. Pada saat proses penyatuan yang begitu panjang, pertukaran ekonomi dan budaya menjadikan rakyat dari semua suku bangsa di Cina selalu bersama membentuk hubungan saling ketergantungan, saling memajukan dan mengembangkan serta menunjang terciptanya dan berkembangnya peradaban Cina. Persatuan dan kerja sama di kalangan berbagai suku bangsa telah membantu terpeliharanya Cina sebagai negara kesatuan multietnik.

Pemerintah Cina menerapkan kebijakan dan ukuran-ukuran khusus untuk melaksanakan dan menjamin hak atas kesetaraan di kalangan suku bangsa yang

⁸² Ibid. hlm 112

disebutkan dalam undang-undang dan hukum, kehidupan sosial dan kegiatan-kegiatan pemerintah. Hasilnya, lingkungan sosial yang diinginkan telah diciptakan bagi setiap suku bangsa untuk saling memperlakukan dengan setara dan mengembangkan hukum kesatuan, harmoni, persahabatan, dan saling membantu di kalangan mereka.

Semua suku bangsa secara setara sama-sama berpartisipasi dalam Urusan Administrasi Negara. Konferensi Konsultatif Politik Rakyat Cina (*Chinese People's Political Consultative Conference/CPPCC*) yang berasal dari etnik minoritas adalah 9,6%. Di antara para pimpinan departemen dalam Konsul Negara, dua menteri berasal dari etnik minoritas. Para pimpinan pemerintahan di 155 wilayah otonomi etnik, kabupaten, dan kecamatan semuanya berasal dari kelompok minoritas.

Di Cina, otonomi daerah bagi etnik minoritas merupakan kebijakan dasar pemerintah Cina sesuai dengan kondisi Cina yang sebenarnya. Hal ini juga merupakan bagian penting dari sistem politik Cina. Otonomi daerah bagi etnik minoritas artinya bahwa di bawah wilayah-wilayah tempat para etnik minoritas tinggal saling berdekatan di satu wilayah. Di wilayah-wilayah ini, badan-badan pemerintahan mandiri didirikan untuk menjalankan otonomi dan agar warga minoritas bisa menjadi tuan di wilayahnya sendiri serta mengatur urusan rumah tangga di wilayahnya.

Berikut ini adalah tiga alasan bagi Cina mempraktikkan sistem otonomi daerah bagi etnik minoritas. Pertama, otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan tradisi sejarah Cina sebab sudah sejak lama Cina telah menjadi negara kesatuan.

Kedua, sudah sekian lama pula berbagai suku bangsa hidup bersama di wilayah yang terpencar sementara bagian lain hidup saling berdekatan di satu wilayah masyarakat yang kecil, Ketiga, setelah pecahnya Perang Opium pada 1840, semua suku bangsa Cina menghadapi tugas dan tujuan yang sama untuk berjuang melawan penjajahan dan feodalisme serta berusaha keras demi kemerdekaan nasional. Dalam perjuangan revolusi yang panjang melawan musuh asing dan demi kemerdekaan dan kebebasan nasional, berbagai suku bangsa telah mengembangkan hubungan yang dekat. Hubungan yang dekat ini ditandai dengan saling berbagi dalam suka dan duka, serta pemahaman politik yang sama bahwa suku Han tidak dapat bertahan tanpa suku-suku minoritas, seperti halnya suku-suku minoritas tidak dapat bertahan tanpa suku Han atau suku minoritas tidak dapat bertahan tanpa suku minoritas lainnya. Jadi fondasi politik dan soal yang kokoh bagi pendirian negara kesatuan Cina Baru dan praktik otonomi daerah di wilayah-wilayah minoritas telah diletakkan pada masa tersebut.

Otonomi daerah bagi etnik minoritas adalah sesuai dengan kepentingan nasional dan kepentingan yang fundamental dari seluruh suku bangsa di Cina. Praktik otonomi daerah bagi etnik minoritas telah menjamin kesejahteraan kedudukan dan hak-hak mereka secara politis dan memuaskan keinginan semua etnik minoritas untuk mengambil bagian secara aktif dalam aktivitas-aktivitas politik negara sebesar-besarnya. Menurut prinsip otonomi di suatu daerah yang ditinggali masyarakat yang saling berdekatan, atau suku tersebut dapat mendirikan beberapa wilayah otonomi di berbagai tingkatan administratif di bagian lain dari negara sesuai dengan distribusi suku tersebut. Praktik otonomi daerah bukan

hanya menjamin hak-hak etnik minoritas untuk melaksanakan otonomi sebagai tuan di tanah air mereka sendiri, tetapi juga memperkuat persatuan negara. Ia mengombinasikan antara kebijakan-kebijakan dan prinsip-prinsip negara dengan kondisi wilayah-wilayah etnik minoritas serta perkembangan negara dan etnik minoritas yang terintegrasi. Yang lebih baik bagi masing-masing mendapatkan kebebasan mengendalikan wilayah mereka sendiri bagi kebaikan masing-masing.

Sejak didirikannya Republik Rakyat Cina, negara telah berupaya untuk mengembangkan dan memajukan semua suku bangsa. Sesuai dengan kondisi yang ada di wilayah-wilayah etnik minoritas, negara telah berupaya dan menerapkan serangkaian kebijakan serta cara-cara untuk membantu wilayah-wilayah ini dalam mengembangkan ekonomi mereka. Dalam Undang-undang Republik Rakyat Cina tentang Otonomi Daerah Etnik, 13 pasal menyebutkan kewajiban badan-badan negara di tingkat yang lebih tinggi untuk membangun perkembangan wilayah-wilayah etnik otonomi. Sementara menyusun rencana bagi ekonomi nasional dan perkembangan sosial, negara menyelenggarakan beberapa proyek penting di wilayah-wilayah etnik minoritas dengan perencanaan yang baik, mengembangkan industri yang terdiversifikasi, dan memperbaiki kekuatan ekonomi komprehensif di daerah-daerah tersebut.

E. Analisis Kelemahan Sistem Pengawasan di Indonesia

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Azwar Abubakar mengatakan, setidaknya ada tiga kelemahan APIP saat ini, yakni independensi, profesionalitas, dan permasalahan sistem⁸³.

⁸³ <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/apip-sebaiknya-independen>

Dari sistem saat ini, APIP dihadapkan pada persoalan tumpang tindihnya pengawasan, kurangnya komitmen tindak lanjut atas hasil pengawasan, serta kurang jelasnya pembagian tugas antar lembaga pengawasan. Sehingga menurut peneliti, diperlukan Peraturan Presiden mengenai pengawasan internal pemerintah yang diharapkan menjadi pedoman lembaga bersama dalam melakukan kegiatan sistem pengawasan terpadu yang tidak tumpang tindih.

BAB V

Konsep Pengawasan Keuangan Daerah

A. Pengawasan BPKP

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan lembaga pemerintah non-kementerian yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan intern pemerintah dan dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yaitu berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden Republik Indonesia. BPKP memiliki 34 perwakilan yang tersebar di seluruh Indonesia.

Sesuai dengan Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional.

BPKP menetapkan suatu komitmen untuk mewujudkan visi BPKP ke depan yaitu: “Auditor Internal Pemerintah RI Berkelas Dunia untuk Meningkatkan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan dan Pembangunan Nasional⁸⁴”.

Misi BPKP merupakan pengejawantahan tugas dan fungsi yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu sebagai pelaksana fungsi pengawasan intern sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Presiden

⁸⁴www.BPKP.go.id. Search Dokumen Renstra BPKP

Nomor 192 Tahun 2014, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2014, serta Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008. Wilayah tugas dan kewenangan BPKP juga dinyatakan dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2002 dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997. Rumusan misi BPKP adalah⁸⁵:

1. Menyelenggarakan Pengawasan Intern terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan dan Pembangunan Nasional guna Mendukung Tata Kelola Pemerintahan dan Korporasi yang Bersih dan Efektif;
2. Membina Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang Efektif; dan
3. Mengembangkan Kapabilitas Pengawasan Intern Pemerintah yang Profesional dan Kompeten.

BPKP menetapkan tiga tujuan, yaitu kondisi yang ingin dicapai oleh BPKP pada tahun 2019 yaitu⁸⁶:

1. Peningkatan Kualitas Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan dan Pembangunan Nasional yang Bersih dan Efektif;
2. Peningkatan Efektivitas Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah; dan
3. Peningkatan Kapabilitas Pengawasan Intern Pemerintah yang Profesional dan Kompeten.

⁸⁵Ibid

⁸⁶ Ibid

Peraga 3.2 Arah Kebijakan Pengawasan BPKP	
Tujuan	Arah yang diambil Untuk Mencapai Tujuan
<i>Process Business</i> Program Lintas Bidang RPJMN Berbasis Risiko	• Penguatan pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pengawasan sinergis bersama APIP KLPK untuk mengawal pencapaian Sasaran Program bersifat program lintas bidang RPJMN
Ruang Fiskal Cukup	• Pengawasan untuk Meningkatkan Penerimaan Negara/Daerah • Pengawasan untuk Efisiensi Pengeluaran Negara/Daerah • Pengawasan terhadap optimalisasi pemanfaatan aset Negara/Daerah • Pengawasan Pembiayaan Keuangan Negara/Daerah • Pengawasan Alokasi Keuangan Daerah (Dana Transfer)
Pengamanan Keuangan Negara/Daerah Efektif	• <i>Debottlenecking</i> dan <i>Clearing House</i> • Penugasan Represif untuk Preventif • Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi
<i>Governance</i> Memadai	• Pemantapan penerapan Sistem Pengendalian Intern KLPK • Peningkatan Kapabilitas Pengawasan Intern dan Sinergitas APIP

Sumber : Rencana Strategis 2015-2019 BPKP

Pengawasan intern BPKP diarahkan untuk memastikan bahwa governance process dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan telah berjalan secara partisipatif, akuntabel, transparan dan efektif. Di samping itu, terdapat struktur organisasi dan mekanisme yang melibatkan stakeholder kunci dalam menetapkan dan mengawasi (overseing) tujuan pemerintah dan pembangunan termasuk korporasi. Masyarakat juga diberi akses yang cukup terhadap informasi anggaran dan target pemerintahan dan pembangunan serta laporan pertanggungjawaban yang memungkinkan mereka mengetahui sejauh mana tujuan pemerintahan dan pembangunan tercapai. Dengan kerangka transparansi tersebut, para penyelenggara menyiapkan diri untuk menjelaskan capaian targetnya dan menjelaskan jika terjadi kegagalan, alasan kegagalan pengelolaan keuangan dan pembangunan atau menjelaskan ukuran pencapaian efektivitas

pencapaian tujuan dimaksud. Dengan menjaga partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas tersebut diharapkan tercipta tata kelola pemerintahan dan korporasi yang bersih dan efektif.

B. Pengawasan Itjen Kemendagri

Dalam RPJPN 2005-2025, telah dimandatkan arah kebijakan bahwa pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparat negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, dipemerintahan pusat maupun di pemerintahan daerah, agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang-bidang lainnya. Selanjutnya juga telah digariskan dalam RPJPN bahwa tahapan pembangunan aparatur negara pada 2015-2019 diarahkan pada peningkatan profesionalisme aparatur negara di pusat dan daerah yang makin mampu mendukung pembangunan nasional. Dalam VISI, MISI dan Program Presiden Jokowi dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, telah dirumuskan Sembilan agenda prioritas yang disebut NAWACITA. Salah satu agenda tersebut, adalah membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya⁸⁷.

Visi Inspektorat Jenderal adalah : "Menjadi konsultan dan katalisator; tata kelola pemerintahan dalam negeri" Misi Inspektorat Jenderal dalam mendukung pencapaian tujuan Kementerian Dalam Negeri dalam peningkatan kelola dan kelembagaan pemerintahan dalam negeri. Adapun misi Inspektorat Jenderal adalah :

1. Mewujudkan tata kelola melalui sistem pengendalian intern dan manajemen risiko;

⁸⁷ Dokumen Renstra Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri 2015-2019

2. Mewujudkan akuntabilitas melalui pengelolaan keuangan efektif, efisien, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan; dan
3. Mewujudkan integritas melalui pencegahan dalam penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang serta ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

C. Sistem Pengawasan

Pendekatan perbandingan terhadap pembahasan tentang hubungan fungsi pengawasan tiga negara yakni Prancis, Inggris dan Belanda dengan pertimbangan bahwa sistem pengawasan dipengaruhi oleh sistem pengawasan yang berlaku pada negara *anglo-saxon* dan eropa continental sebagai berikut⁸⁸:

1. Sistim *eropa continental*, dengan Prancis sebagai eksponen utamanya, selanjutnya negara-negara Eropa dan Negara-negara Amerika latin.
2. Sistim *Anglo-saxon*, dengan Inggris sebagai komponen utamanya, selanjutnya Amerika Serikat, negara-negara *commonwealth* dan negara-negara bekas jajahan Inggris.

D. Fungsi Pengawasan di beberapa negara

1. Perancis

Prinsip akuntabilitas dalam sistem ketatanegaraan Perancis tampak dalam hal Presiden bebas untuk memilih Perdana Menteri, sementara itu pengangkatan pejabat-pejabat pemerintah lainnya oleh Presiden dengan persetujuan Perdana

⁸⁸ La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistim Ketatanegaraan Indonesia.*, Utomo, 2005, Bandung, hlm.188

Menteri. Dalam hal ini Presiden dan Perdana Menteri secara bersama-sama bertanggungjawab dalam penyusunan pemerintahan.

Selanjutnya dalam penyusunan pemerintahan Perdana Menteri harus memperoleh kepercayaan dari Parlemen memperhitungkan secara cermat suara mayoritas di Parlemen misalnya para wakil partai sehingga sering terjadi perundingan antara perdana menteri dengan pimpinan partai politik sehubungan dengan pencalonan menteri, juga dilakukan perundingan dengan ketua partai oposisi.

Dalam sistem ketatanegaraan Perancis, pengawasan atas pengurusan keuangan negara, selain dilakukan oleh pemerintah yaitu departemen yang bersangkutan dengan departemen keuangan juga dilakukan oleh lembaga negara sebagai mana disebutkan dalam konstitusi Perancis antara lain pengawasan yang dilakukan oleh Parlemen (*De Controle Door Het Parlement*),⁸⁹ *Conseil d'etat*, dan *cour des comptes*.

Berdasarkan pasal 48 alinea 2 konstitusi tercatat bahwa salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Parlemen adalah rapat mingguan dari Parlemen dengan bentuk hak bertanya, mengajukan pertanyaan-pertanyaan dalam batas waktu yang ditetapkan. Pertanyaan-pertanyaan ada yang memerlukan pertanyaan atau perdebatan dan ada juga yang tidak. Pertanyaan-pertanyaannya dan jawabannya dipublikasikan secara resmi dalam jurnal.

Menurut pasal 49 konstitusi, Perdana Menteri setelah mengadakan perundingan dengan Dewan Menteri dapat mengajukan kepada majelis

⁸⁹L. Prakke en, et al, *Het Staatsrecht van de landen der europese Gemeenschappen*, Kluwer-Deventer, Den Haag, 1988, hlm. 207

sehubungan dengan penjelasan kepada pemerintah. Jika penjelasan Pemerintah tidak mendapatkan mayoritas suara yang diberikan, maka Perdana Menteri harus meminta pemberhentian Pemerintahannya⁹⁰.

Fungsi pengawasan di Perancis dilakukan dengan tujuan, *pertama*; melindungi badan-badan yang diawasi, *kedua*; melindungi pihak-pihak lain yang mungkin terkena, *ketiga*, melindungi negara dan kepentingan nasional⁹¹.

Cour des comptes berwenang memeriksa pos perkiraan dan manajemen keuangan negara/daerah dan perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh negara/daerah. *Cour des comptes* dapat melakukan pemeriksaan khusus terhadap pelaksanaan anggaran oleh pemerintah, atas dasar permintaan *National Assembly*⁹². Pada tahun 1991, *Cour des comptes* juga diberi kewenangan untuk memeriksa pos perkiraan dan manajemen keuangan dari lembaga-lembaga amal yang diperkirakan menarik iuran tahunan sukarela dari masyarakat.

Pengawasan atas pengurusan keuangan negara di Perancis selain dilaksanakan oleh administrasi sendiri, yaitu Departemen yang bersangkutan dan Departemen Keuangan, juga dilakukan oleh *Cour des comptes* dan Parlemen. *The french Cour des comptes* mempunyai kekuasaan melakukan pemeriksaan terhadap⁹³:

a) *The state*

⁹⁰ Ibid, hlm 2008

⁹¹ Margherita Rendel, *The Administrative Function Of The French Conseil d'etat*, London, 1970, hlm 68, dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjajaran Bandung, 1990, hlm 161

⁹² Anonimous, *Kuangan Negara dan Badan Pemeriksaan Keuangan*, Cet. III, Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksaan Keuangan, Jakarta, 2000, hlm 124

⁹³ Ibid. Hlm 6

- b) *National Public Organisations*
- c) *Public enterprises;*
- d) *Social Security Organisation*

Untuk melaksanakan pengawasan dan pemeriksaan keuangan Departemen Keuangan mempunyai fungsi:

- a) *Inseption general des finances*
- b) *Direction du Bugdet*
- c) *Direction du Tresor*
- d) *Direction de la Comptabilite Public*
- e) *Direction de la Comptabilite Public*

Direction de la Comptabilite Public, mempunyai fungsi pengawasan atas bendahara yang menjalankan instruksi dari Departemen yang bersangkutan dan bertanggungjawab kepada direksi untuk semua transaksi keuangan. Sesudah anggaran selesai dilaksanakan maka *direction* ini bertugas memeriksa pertanggungjawaban bendahara dan juga menyiapkan perhitungan anggaran.

Pengawasan Departemen sangat efektif selama melaksanakan anggaran, namun keadaan yang unik di Perancis adalah adanya *controleurs des depenses engagees* yang oleh Departemen Keuangan ditempatkan pada setiap Departemen untuk mengadakan *apriori control* atas pejabat-pejabat administrasi yang mempunyai kewenangan *otorisator* dan perintah membayar⁹⁴.

Dalam hubungan ini, Ives Meny membedakan tiga bentuk pengawasan yaitu, pengawasan administratif, pengawasan keuangan, dan pengawasan

⁹⁴Lihat Dalam 25 Tahun Badan Pemeriksaan Keuangan, Sekretariat Utama Badan Pemeriksaan Keuangan, Jakarta, hlm 206

teknis. Pengawasan administratif dijalankan oleh *prefect*, keputusan alat-alat pemerintahan *Commune* memerlukan pengesahan *prefect*. Pengawasan keuangan dalam kenyataannya dilakukan oleh Kementerian Keuangan, sedangkan pengawasan teknis dilakukan dalam bentuk model-model yang dikeluarkan oleh kementerian seperti model pembuatan kontrak⁹⁵.

Hubungan antara *cour des comptes* dengan Parlemen bersifat kolaborasi sebagai berikut:

I"the Premier President can, in the first intance communicate to the finance commissions of the two Assemblies and Parlimentary enquiry committess the observations of the Audit office. If no reply is receved within six months, especially on substantive issues, the communications addressed to ministres are transmitted as of righ to the finance commisssions of two assemblies.

Parliamentary commissions, finance commissions and select commttes can request the audit office to carry out special inquirius into the management og services or bodies within its purvies.

Every year the audit office draws up a report on the omplementation of finance laws of the previous year this report is communicated to the parliament in july.

*Since 1995 the audit office draws up every year a report all the social security of organisations under its purview*⁹⁶.

Bentuk-bentuk pengawasan tersebut, pada dasarnya masuk dalam kelompok pengawasan administratif yang dilaksanakan oleh badan atau alat administrasi yang juga dijalankan oleh *conseil D'Etat*. Oleh sebab itu Pengawasan di Perancis dapat dibedakan antara pengawasan administratif dan pengawasan yudisial⁹⁷.

a) Pengawasan Administratif.

⁹⁵Ives Meny, dalam Bagir Manan, *Op.cit* hlm 162

⁹⁶Anomius, htm/French/Mandates of the Supreme Audit Institutions France, The French Cour Des Comptes, 2003, hlm 6

⁹⁷ Ibid. hlm 162

Pengawasan Administratif yang utama adalah “pengesahan atau persetujuan”. Pengawasan atas keputusan *commune* dilakukan *Prefect*. Dalam hal tidak begitu penting, pengawasan dilakukan oleh *sub-prefect*. Keputusan Departemen diawasi oleh Menteri Dalam Negeri. Pengawasan Administrasi juga dilaksanakan oleh *conseil d’etat* pengawasan administratif oleh *conseil d’etat* dapat dikelompokkan kedalam :

- 1) Dalam suatu undang-undang di Perancis terdapat ketentuan bahwa pemerintah dalam melakukan kegiatan yang bersifat ekonomi diawasi oleh *conseil d’etat*, termasuk kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang bersifat ekonomi yakni pembentukan “*regie*”, *syndicat*”, *mixed company* dan kegiatan yang berkaitan dengan keuangan, kontrak, pembuatan model atau ketentuan berkaitan dan mengadakan peminjaman. *Regie* adalah suatu badan atau kegiatan pelayanan yang bersifat *monolistik*. Pembentukan *regie* memerlukan persetujuan dari pejabat yang berwenang. *Conseil d’etat* mengawasi apakah ketentuan atau susunan yang ditetapkan pejabat berwenang termasuk Parlemen yang dilaksanakan oleh pemerintah. *Syndicat*, adalah badan kerja sama antara beberapa *Commune*, yang pembentukannya harus terlebih dahulu dikonsultasikan dengan *conseil d’etat*. Demikian pula halnya dalam hal pembubaran *syndicat* harus disertai pertimbangan *conseil d’etat* dan *conseil general*. Pertimbangan *conseil d’etat* mempunyai kekuatan mengikat.

- 2) Pengawasan terhadap hal-hal yang tidak termasuk kegiatan yang bersifat ekonomis;

Pengawasan ini mencakup, pembentukan *bureau d'aide sociale* (biro bantuan sosial), dalam hal ini *Conseil d'etat* hanya melihat apakah seluruh ketentuan mengenai tatacara telah dipenuhi. Demikian pula apakah pengaturan yang mengandung aspek hukum telah dirancang dengan benar.

b) Pengawasan Keuangan

Pengawasan keuangan di Perancis dalam konstitusi Perancis dikenal adanya *cour des comptes* sama dengan *De Algemene reken kamer* yang digunakan sejak tahun 1814. Selanjutnya tentang fungsi pengawasan diatur dalam bab III *comptabiliteitswet 1976*⁹⁸.

Keanggotaan *cour des comptes* terdiri dari 3 anggota dan 3 orang anggota pengganti, yang ditetapkan untuk sepanjang hidup, dengan batas usia 70 tahun, pemecatan hanya dapat dilakukan oleh *hoge raad*⁹⁹

cour des comptes dibebani fungsi pemeriksaan tentang penerimaan dan pengeluaran negara. Fungsi Dewan Pengawas Keuangan mencakup pada *rechtmatigheids-controle, dolemtigheidscontrole, efficiency-onderzoek, dan beleid-sevaluatie*¹⁰⁰. Pengawasan *rechtmatigheidscontrole* oleh Dewan Pengawas Keuangan, mencakup pengawasan terhadap pertanggungjawaban oleh pegawai negeri¹⁰¹.

⁹⁸Ibid hlm 209

⁹⁹Pasal 48 ayat 2 *Comptabiliteitswet 1976* Stb.671

¹⁰⁰L.Prakke en, et al, Op.Cit, hlm 210

¹⁰¹Ibid, hlm 210

Selain pengawasan atas penerimaan dan pengeluaran atas anggaran negara, Dewan Pengawas Keuangan dapat mengajukan keberatan atas pengeluaran dan penerimaan tertentu terhadap para menteri, dan menteri bersangkutan diberi kesempatan untuk membuat laporan yang memuaskan dewan. Selain itu Dewan Pengawas Keuangan memiliki kewenangan memeriksa terhadap badan hukum swasta sepanjang negara memiliki kepentingan.

Mengenai pengawasan keuangan, secara prinsip juga dijalankan oleh menteri keuangan. Sistem pengawasan di Perancis mengalami perubahan dari sistem *a priori* menjadi *a postriori*. Pengawasan *a priori* dilakukan terhadap rencana anggaran dan pendapatan belanja. Sedangkan *a posteriori* dilakukan terhadap pembayaran¹⁰². Pengawasan *a posteriori* dilaksanakan oleh *cambres regional des comptes*. Dalam melaksanakan tugasnya badan ini dibantu oleh seksi dari kementrian keuangan. Adapun pengawasan yang bersifat teknis merupakan hal yang paling sulit untuk dibatasi. Pengawasan yang bersifat teknis hanya dilakukan berdasarkan undang-undang atau keputusan pemerintah.

cour des comptes, merupakan Mahkamah Administratif yang diketuai oleh presiden pertama dan dibagi dal 5 majelis dan beranggotakan 10 orang *conseillersmaitres*. Adapun pembagian kerja kelima majelis tersebut adalah dua majelis pertama, memeriksa Departemen-departemen, Dua majelis berikutnya memeriksa Daerah-Daerah Otonom, satu majelis terakhir

¹⁰²F.Ridley-J.Blondel, Publik Administration In France, Roud Ledge & Kegan Paul, London, 1964, hlm 183

memeriksa badan-badan kesejahteraan, bangunan-bangunan dan rumah sakit. Disamping itu ada *procureur general* yang dibantu oleh beberapa *advocates* yang bertugas menjaga mahkamah melaksanakan tugasnya dengan teratur, juga merupakan wakil dari pemerintah sebagai penuntut umum.

Pelaksanaan pemeriksaan dan keputusan majelis diatur sebagai berikut:

- 1) Pertanggungjawaban bendahara diuji oleh sebuah majelis, apakah syah atau ia harus melengkapi bukti-bukti atau harus mengembalikan kerugian dari pertanggungjawabannya.
- 2) Untuk menjadi bendaharawan orang harus menyerahkan jaminan/borg, jika karena keputusan majelis, bendaharawan belum/tidak dapat memenuhi tuntutan terhadapnya maka jaminan itu tetap ditahan oleh negara.
- 3) Sebelum putusan terakhir jatuh, kepadanya diberikan kesempatan untuk memberikan keterangan-keterangan dengan kesempatan ini ia mungkin bebas, mungkin pula mendapatkan keringanan-keringanan, atau atas kesalahan-kesalahannya itu bukan pula karena kesalahannya sepenuhnya.
- 4) Kritik kepada menteri bersifat rahasia dan apabila ada tuntutan terhadapnya, harus dipenuhi paling lambat 3 bulan¹⁰³.

Selain itu masih ada lagi dua badan yang melaksanakan fungsi pengawasan di Perancis yaitu *cour de discipline budgetair* dan *committe central d'Enquete*. *Cour de Discipline Budgetair* diketuai oleh presiden pertama dari *cour des comptes* yang bertugas menyelidiki perebutan pejabat-pejabat administratif yang bertanggungjawab terhadap penyelewengan-penyelewengan keuangan. Jika mereka dinyatakan salah karena kelalaian atau

¹⁰³ Anomius, 25 Tahun Badan Pemeriksaan Keuangan, Op.Cit, hlm 207

karena perbuatan lainnya yang menyebabkan kerugian keuangan negara maka mereka dapat dikenakan sanksi denda oleh mahkamah ini yang jumlahnya tidak boleh melebihi gaji mereka dalam satu tahun.

Committe Central d'Enquete terdiri dari 23 anggota dengan preseden pertama *cour des comptes* mempunyai tugas mengajukan saran-saran, yaitu tindakan-tindakan apa yang harus diadakan untuk dapat mengurangi pengeluaran-pengeluaran guna kepentingan kementerian.

Adapun pengawasan Parlemen di Perancis dilakukan waktu selama anggaran dilaksanakan atau sudah dilaksanakannya anggaran. Yang pertama dilakukan antara lain pada waktu pemerintah mengajukan anggaran tambahan. Pengawasan Parlemen sesudah dilaksanakan, dilakukan berdasarkan perhitungan anggaran yang harus diadakan pada tiap-tiap anggaran. Dalam perhitungan anggaran ini semua penerimaan dan semua pengeluaran dihimpun berdasarkan bab-bab dan menurut aturan yang sama seperti dalam anggaran yang ditentukan pula balans untuk tahun anggaran yang bersangkutan¹⁰⁴.

c) Pengawasan Yudisial

Pengawasan yudisial dilakukan oleh badan peradilan, khususnya peradilan administrasi, "*conseil d'etat*" yang dilaksanakan oleh *section du contentieux*, "*tribunal administratif*" ada pada tingkatan Departemen dan badan peradilan khusus untuk bidang-bidang tertentu *court of account*. Secara umum wewenang peradilan administratif didasarkan kepada prinsip "*public service*" yakni "*any activity public authority aimed at asstsfyng a public*

¹⁰⁴ Ibid.208

need”. prinsip-prinsip pertanggungjawaban atas tindakan pemerintah didasarkan pada¹⁰⁵:

- 1) *Prinsip legalite*; setiap keputusan atau tindakan administrasi negara harus sesuai dan berdasarkan ketentuan hukum tertentu. Hal ini sesuai dengan *the rule of law*. Jika suatu tindakan atau keputusan yang tidak sesuai dengan hukum akan berakibat bahwa tindakan administrasi tersebut dibatalkan para peradilan administrasi negara.
- 2) *Prinsip responsibilitie*, administrasi negara bertanggung jawab atas setiap pelanggaran hak-hak warga negara yang timbul dari suatu tindakan yang melawan hukum (unlawful).

2. Pengawasan di Inggris

Akuntabilitas di inggris merupakan ukuran untuk menentukan keberhasilan dalam sistem pemerintahan demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh *john griffit and meichal ryle* bahwa : *the succes of democracy is to be judge to the extent tp which can assuretha is publicly accountable*”¹⁰⁶.

Doktrin tanggung jawab kementerian baik secara bersama-sama maupun secara individual mempunyai hubungan langsung dengan demokrasi, yakni hubungan antara eksekutif dan Parlemen dengan rakyat¹⁰⁷. Dalam beberapa tahun terakhir ini doktrin tanggung jawab menjadi satu topik perdebatan politik yang semantik dan sengit bahkan doktrin tanggungjawab di

¹⁰⁵Lihat Bagir Manan, Hubungan., Op.Cit Hlm 168

¹⁰⁶Stuart Weir and David Beetham, Political Power and Democratic Control in Britain, Routledge, London and New York, 1999, hlm 336

¹⁰⁷Ibid hlm 336

Inggris telah berkembang menjadi suatu bentuk pengujian terhadap demokrasi dengan menggunakan kriteria untuk mengaudit terhadap demokrasi;

- a) *How accessible to the public in information about what government does, and about the effect of its policies, and how independent is it of the government's own information machine?*
- b) *How effective and open to scrutiny is the control exercised by elected politicians over non-elected executive personnel, both civilian and military?*
- c) *How extensive are the powers of parliament to oversee legislation and public expenditure, to scrutinise the executive and hold it accountable and to secure redress when necessary; and how effectively are they exercised in practice?*
- d) *How systematic and open to public scrutiny are the procedures of government consultation of public opinion and of relevant interest in the formation and implementation of policy and legislation?*¹⁰⁸

Dari kriteria tersebut memungkinkan untuk menyusun versi demokrasi mengenai, tanggung jawab, tanggung jawab kementerian kepada Parlemen agar supaya bisa efektif. Dalam hal ini para menteri harus berkewajiban untuk memberikan laporan kepada Parlemen juga kepada masyarakat luas tentang kebijakan, tindakan dan keputusan yang ditempuh baik oleh departemen ataupun individu. Selanjutnya kementerian harus berbuat sejauh mungkin agar penilaian Parlemen atau masyarakat mempengaruhi kebijakan dan keputusan yang paling signifikan dan harus mempunyai kewajiban yang sama untuk mencatat dan bertindak. Kementerian harus terbuka bagi Parlemen dan masyarakat terkait kegagalan pemerintah, kesalahan pemerintah atau perbuatan pemerintah yang tidak baik dan siap mengubah kebijakan, memperbaiki kesalahan, meninggalkan perbuatan yang tidak baik dan melakukan perbaikan dan pemulihan yang diperlukan, bahkan memungkinkan adanya sanksi yang

¹⁰⁸Ibid. Hlm.337

dikenakan. Sanksi utama dalam arti luas adalah sanksi yang dijalankan oleh rakyat pada waktu pemilihan. Sanksi secara langsung yang harus dilakukan adalah “ pengunduran diri dari pemerintah, permintaan maaf seorang menteri atau tindakan disipliner terhadap pegawai negeri.

Dalam kaitannya dengan doktrin pertanggungjawaban pemerintah Inggris Dawn Oliver dan Gavin Drewry mengatakan bahwa¹⁰⁹:

One difficulty in considering accountability is to determine the criteria against which a person is to be held accountable. If we take accountability to mean the duty to give explanations of justifications for action and then to make amends if it should turn out something has gone wrong, the mechanism will be weak if the criteria are not articulated, as is often the case in relation to political or administrative accountability. (satu kesulitan dalam mempertimbangkan akuntabilitas adalah untuk menentukan ukuran-ukuran terhadap seseorang untuk dapat dipertanggungjawabkan. Jika kita mengambil akuntabilitas dengan maksud kewajiban untuk memberikan kewajiban untuk pembenaran atas tindakan dan selanjutnya melakukan perubahan jika hal itu menjadi sesuatu yang telah menyimpang, maka mekanisme akan menjadi lemah jika ukuran itu tidak diartikulasikan sebagaimana halnya dalam hubungan politik atau pertanggungjawaban administratif).

Doktrin pertanggungjawaban membedakan antara *akuntabilitas* dengan *responsibilitas*. Dalam hal ini Dawn Oliver dan Gavin Drewry mengemukakan bahwa ada tiga aspek penting dari mekanisme akuntabilitas dan responsibilitas yaitu¹¹⁰ :

- 1) Pemberian informasi, apakah melalui suatu kewajiban untuk menjelaskan dan membenarkan atau melalui hak akses publik kepada informasi yang relevan. Peraturan di Inggris untuk tanggung jawab pejabat mencegah

¹⁰⁹Dawn Oliver & Gavin Drewry, *Public Service Reforms (Issue of Accountability and Public Law)*, The Constitutional Reform Series, 1996, hlm 136

¹¹⁰ Ibid

mereka dari pemberitahuan yang tidak sah dan tidak menimbulkan pada mereka kewajiban positif apapun pada Parlemen.

- 2) Keberadaan dan kejelasan kriteria untuk mengevaluasi tindakan. Hal ini tidak ada, misalnya dalam hubungan pertanggungjawaban Menteri kepada Parlemen.
- 3) Tersedianya sanksi atau upaya hukum jika kesalahan ditemukan.

Di Inggris dikenal tiga bentuk pengawasan yaitu pengawasan legislatif, pengawasan administratif dan pengawasan yudisial¹¹¹. Pengawasan legislatif dilaksanakan oleh Parlemen merupakan konsekuensi dari sistem pemerintahan Parlementer, seperti diungkapkan oleh Stuart Weir & David Beetham bahwa¹¹²:

...Powerful though some of them are can control the whole of the core executive, government official, departments, executive agencies and public bodies and officials of all sorts...they are then said to be accountable to parliament for the activities of what is in effect the whole central state.

Pengawasan atas pengurusan keuangan negara di Inggris dilakukan pertama-tama oleh Parlemen, kedua oleh *Exchequer and audit Departemen dan Treasury*. Sistem pengawasan di Inggris ini sesuai dengan Parlementer berdasarkan *two party system* yaitu pemerintah dan partai oposisi. Parlemen melakukan pengawasan melalui perantara *Public Account Committee*. Karena dalam keseluruhannya yang mengadakan pengawasan maka *Public Account Committee* diketuai oleh seseorang dari partai oposisi, hal seperti ini dimaksudkan untuk menjamin objektivitas dari pada pengawasan¹¹³. Setelah

¹¹¹Bagir Manan, Hubungan..., Op.Cit. hlm 115

¹¹²Stuart Weir & David Beetham, Op.Cit, hlm.336

¹¹³Anomius, 25 Tahun Badan Pemeriksaan Keuangan. Op.Cit. Hlm. 204

bugdet ditentukan oleh Parlemen maka pelaksanaannya harus sesuai dengan anggaran tersebut, ini menjadi dasar hukum bagi Parlemen untuk melaksanakan fungsi pengawasan.

Untuk mengadakan pengawasan yang lebih sempurna, maka Parlemen ini di bantu oleh badan ahli yang independen yaitu *Exchequer and audit Departemen* yang dikepalai oleh *Comptroller and Audit General* yang merupakan *Wactdog* dari pada Parlemen. Tiap Departemen mempunyai *Accounting Officer* yakni seorang pegawai tinggi yang disebut *Under Secretary. Accounting Officer* ini bertanggungjawab kepada pimpinannya yaitu Menteri, Kepala Departemen, *Treasury* dan juga Kepala Parlemen. Ia membuat perhitungan anggaran yang menunjukkan bagaimana uang itu telah digunakan, menandatangani perhitungan dan menyampaikan kepada *trasury dan Camptrroller and Audit General*¹¹⁴.

Pengawasan yang dilakukan oleh *Treasury* tersebut mempunyai dua sifat, yaitu pengawasan atas pengurusan uang, pengawasan mengenai staf. Selanjutnya fungsi *Comptroller and Audit General* disamping sebagai *Controller* atas pengeluaran uang, juga sebagai *auditor atas Public Accounts*. Untuk fungsi pengawasan keuangan ini tiap Departemen ditempatkan unit pemeriksaan untuk mengadakan *Running Audit in Advance in formal Audit*. Berdasarkan *Audit and Departemen,s Act*, unit pemeriksa diberi wewenang untuk tidak usah memeriksa sendiri keseluruhannya melainkan dapat mempergunakan hasil pemeriksaan yang telah dilaksanakan

¹¹⁴Ibid Hlm 205

oleh Departemen-departemen dimana telah ada sistem pengawasan sendiri yang sudah baik.

Fungsi pengawasan keuangan di Inggris ada kemiripan dengan fungsi pengawasan atau pemeriksaan keuangan di Australia yang dibebankan kepada *Auditor General* yakni:

- 1) Memeriksa keuangan *treasury*;
- 2) Memeriksa pendapatan-pendapatan dan keuangan dari pegawai *accounting*;
- 3) Memeriksa keuangan tahunan dari *Treasury* dan mengirim laporan kepada Parlemen tiap tahun;
- 4) Melaporkan kepada Parlemen tentang hal-hal apa saja yang timbul disebabkan selama tahun anggaran;
- 5) Mengadakan hubungan dengan *treasury* mengenai semua hal yang timbul disebabkan karena undang-undang;
- 6) Mengajukan rencana-rencana dan usul/saran untuk perbaikan keuangan negara;
- 7) Melaporkan kepada *treasury* tentang ketidak tentuan dalam hal keuangan;
- 8) Menandatangani surat kuasa atau mandat yang telah disiapkan oleh *treasury* untuk mendapatkan keuangan bagi keperluan dinas *Commonwealth*.

Selain itu General Audit pemeriksaan yang dilakukan General Audit bersifat Post Audit yang meliputi antara lain;

- 1) Kekuasaan untuk tidak membiarkan setiap keuangan tanpa disertai dengan tanda-tanda bukti yang sah;
- 2) Prosedur pengeluaran/pengajuan pertanyaan-pertanyaan dan peninjauan-peninjauan;
- 3) Kekuasaan untuk memeriksa komisi-komisi, badan-badan, pejabat-pejabat secara sah atau menurut aturan hukum.

3. Pengawasan di Belanda

Akuntabilitas pemerintah dalam sistem ketatanegaraan Belanda telah dikemukakan oleh Van Vollen Hoven dengan ungkapannya bahwa adanya kewajiban pertanggungjawaban organ-organ pemerintah menunjukkan adanya pemikiran yang modern, bahwa pelaksanaan kekuasaan hanya beranjak dari pemerintahan yang bertanggungjawab (...dat gezagsoevening slecht uitga van verantwoordelijke overheden...)¹¹⁵. Dalam hal ini menurut Vollenhoven timbul pertanyaan bahwa suatu pertanggungjawaban dalam satu kamar adalah tidak cukup sehingga diperlukan suatu pertanggung jawab terhadap dewan perwakilan yang menilai secara terbuka¹¹⁶.

Sementara fungsi pemerintahan pusat dijalankan oleh pemerintahan dengan dewan pemerintah dan para pegawai negeri diatur dibawahnya, *Staten-generaal* dapat mempengaruhinya. Orang tidak mencari pengaruh didalamnya, sehingga suatu keputusan pemerintah diambil oleh atau dengan kerjasama *Staten Generaal* atau sejalan satu dewan. Diluar masalah dimana dituntut dengan tegas, *staten generaal* bisa dipanggil untuk bekerja sama didalam

¹¹⁵C. Van Vollenhoven, *Staatsrecht Overzee*, H.E.Stenfert Kroese,s Uitgevers-Maatschappij,NV, Leiden-Amsterdam,1934, hlm 218

¹¹⁶Ibid. hlm 219

keputusan ini, untuk memberinya *relief* tertentu, karena dikemukakan tentang terbentuknya peraturan umum atau karena mereka mengakibatkan pengeluaran yang besar selama beberapa tahun dan pemerintah ingin agar *staten generaal* akan menyetujuinya.

Pengaruh *Staten Generaal* khususnya merupakan akibat dari tanggungjawab kementerian dan dari hukum anggaran yang dibahas sesudahnya. Ketika setelah perang dunia ke II jelas bagi semua orang bahwa kepentingan pemerintah dengan semakin besar bukanlah secara sepintas, khususnya *tweede kamer* telah mencoba untuk memperoleh pengawasan yang lebih teratur dan pengaruh yang lebih besar dengan membentuk komisi tetap dan khusus.

Untuk masing-masing kementerian ada komisi tetap, yang bukan saja dibebani dengan pemeriksaan persiapan kementerian tersebut mengenai pokok-pokok anggaran dan seringkali juga usul-usul undang-undang dan berkas-berkas lain yang berasal dari padanya tetapi yang juga diperintahkan/ditugaskan untuk melaksanakan pertukaran pikiran yang diatur dengan pemerintah, termasuk diantaranya permintaan keterangan dan pembahasan segala sesuatu mengenai mana pemerintah ingin membatasinya bersama komisi.

Dengan cara ini komisi tetap, lama kelamaan dapat memperoleh pandangan yang baik tentang kebijakan kementerian mengenai “*ups*” dan “*downs*” dan mengenai masalah-masalah untuk memutuskan kebijakan tersebut. Banyaknya pertemuan komisi, khususnya pertemuan komisi yang

panjang lebar dan terbuka/umum lainnya, termasuk sidang-sidang pemeriksaan, menjadi suatu gejala yang tidak lagi dapat dihilangkan dari urusan Parleментар.

Bila mana instrumen dari komisi tetap dimanfaatkan dengan baik, dengan kata lain bilamana komisi tersebut memiliki sejumlah anggota yang berpengalaman, setia dan mandiri, maka mereka bisa merupakan cara yang penting untuk mengendalikan jalannya kebijakan departemen, dan bilamana perlu mempengaruhinya dengan mengoreksi. Parlemen kita bisa saja tidak dimanfaatkan dengan demikian baiknya seperti misalnya kongres Amerika, ini bukan berarti bahwa lama kelamaan telah terjadi perbaikan yang perlu didalam dukungan perorangan dan materi dewan-dewandan komisi-komisi mereka dan sejauh mana mengenai *tweeder kamer* juga dari fraksi dan anggota individual. Sebagaimana telah kita lihat sebelumnya, pada Maret 1985 *tweeder kamer* sehubungan pertukaran pikiran mengenai laporan komisi angket telah menugaskan kepada komisi khusus untuk memeriksa organisasi dan cara kerja dewan. Tidak ada saran istimewa dari laporan komisi. Ini tidak mengherankan praktiknya selama ini telah membuktikan bahwa wewenang dan cara-cara yang ada, asal bijak dan bermanfaat sepenuhnya, memungkinkan dewan dan komisinya untuk menjalankan pengaruh besar dan pengawasan yang efektif meskipun seringkali baru belakangan.

Suatu bentuk musyawarah yang sangat mudah antara *tweede kamer* dan pemerintah mengenai kebijakan adalah “*nota*”. Disamping keterangan mengenai pokok undang-undang, yang akan lebih penting dari pada pokok

masalah itu sendiri, dan selain keterangan mengenai anggaran, para menteri seringkali dengan cara nota khusus memberikan uraian tentang rencana kebijakan mereka. Selain ini bisa mengenai rencana yang sifatnya menyusun undang-undang, misalnya reorganisasi pemeliharaan kesehatan atau perubahan pendidikan, tetapi juga mengenai rencana-rencana dibidang pemerintahan yang tidak mengharuskan perundang-undangan baru, seperti nota energi atau nota pertahanan.

Dewan harus memutuskan apakah ia bisa mengharap bahwa seorang menteri menolak keterangan yang berhubungan dengan kepentingan negara yang diajukan oleh salah satu atau lebih dari anggotanya maka ini bukan berarti bahwa ia bisa mendesak menteri untuk memberi keterangan. Akhirnya dapat dibayangkan bahwa seorang menteri yang permintaannya/keberatannya tentang kepentingan negara ditolak oleh dewan masih memperkuat keterangan yang ditolak. Bilamana ini benar-benar yakin bahwa oleh karenanya kepentingan negara mudah-mudahan tidak dikacaukan dengan kepentingan partai pemerintah atau oposisi individual akan terganggu maka ia tidak siap untuk itu. Tidak ada tindakan lain kecuali bahwa menteri dengan inisiatif sendiri atau setelah votum yang menolak turun dari dewan, dengan mana dewan masih belum memiliki keterangan yang diinginkan. Apakah tergantung bagaimana krisis para menteri masing-masing akan dipecahkan dari krisis kabinet yang akan mengalir dari padanya. Tak satupun politikus yang memperhatikan kepentingan negara dan menanggapi dirinya sendiri dengan serius dan bisa memutuskan mengenai pemberian informasi yang diinginkan

sebelum ia mengetahui sendiri. Dengan demikian kemungkinan akan tetap ada bahwa penguasa barupun tidak akan mau memberikan keterangan, setelah mana sejarah akan berulang kembali. Didalam praktik berjalannya tidak terlalu cepat, tetapi akan ada penyesuaian, misalnya dengan memberi informasi kepada jumlah ketua fraksi dengan harapan bahwa atas wibawa mereka dewan akan menolak mayoritas konfrontasi lebih lanjut.

Pengawasan di Belanda merupakan konsekuensi kehidupan masyarakat demokratis sudah semestinya ada pengawasan terhadap alat kelengkapan pemerintah yang menjalankan wewenangnya. Pengawasan "*toezicht*" sebagai salah satu cara melaksanakan pengawasan dengan berbagai motif yakni "mengamankan kebijakan, koordinasi, perlindungan mutu, finansial dan perlindungan hukum dan hak-hak warga negara.

Di Belanda pengawasan didefinisikan bahwa pemberian informasi, pemeriksaan, menilai dan mungkin cara memperbaiki sesuai dengan kewenangan. Dari definisi tersebut menunjukkan bahwa pengawasan dianggap sebagai bentangan kejelasan informasi dan pelaksanaan suatu kewenangan disatu pihak dan mengambil tindakan korektif. Sistem pemerintahan di Belanda adalah Parlementer, dalam hal ini Parlementer berfungsi sebagai kekuasaan pemerintah pusat. Kekuasaan ini menurut P.L de Vos, di wujudkan baik dalam hubungan antara parlemen dengan pemerintah.

Pengawasan dengan motif mengamankan kebijakan adalah bentuk pengawasan yang bersifat vertikal yang bertujuan untuk terciptanya kesesuaian kebijakan atasan dengan bawahan. Sementara motif koordinasi

ditujukan untuk memecahkan konflik kepentingan, sedang motif perlindungan mutu hubungan dengan kebenaran/keabsahan, mutu teknis dari keputusan yang akan diuji.

Motif finansial melihat kebijakan yang sehat dan seimbang dan perlu dianggap sebagai motif perlindungan finansial adalah suatu pertanyaan apakah motif perlindungan hukum dan hak-hak warga negara sesungguhnya bisa merupakan motif untuk pengawasan. Perlindungan hukum dan hak-hak warga negara tetap membentuk suatu motif premier untuk peradilan administrasi dan pertimbangan administrasi. Juga tidak bisa disangka bahwa didalam berbagai prosedur persetujuan pengawasan dan pertimbangan administrasi dalam wujud yang sama. Tidak perlu menolak prosedur serupa dengan motif perlindungan hukum atau kepentingan. Tetapi prosedur pengawasan yang sesungguhnya merupakan dasar perlindungan mutu dan koordinasi kebijakan vertikal.

Parlemen memiliki posisi sehubungan dengan apa yang umumnya disebut perundang-undangan formal. Dihasilkan dari kerjasama antara pemerintah dengan Parlemen. Agar menjadi suatu undang-undang, suatu undang-undang harus diterima oleh dewan Parlemen, dengan *lower house* memiliki hak inisiatif dan hak amandemen. Tetapi meskipun sebuah rancangan undang-undang gagal untuk diterima bila pemerintah menolak untuk memberi persetujuan kerajaan. Tindakan legislatif selain perundang-undangan formal diawasi dengan berbagai metode.

Doktrin “tanggungjawab kementerian” berdasarkan pasal 42 menentukan luas pengawasan Parlemen. Para menteri dan sekretaris negara

bertanggung jawab kepada Parlemen atas tindakan dan keputusan tertentu yang dilakukan oleh mereka sendiri dan bawahan mereka tanggung jawab kementerian meliputi

- 1) Kegiatan Kepala Negara;
- 2) Kegiatan Kabinet;
- 3) Kegiatan Menteri sendiri; ini dapat mencakup kegiatan didalam susunan kehidupan pribadinya;
- 4) Kegiatan sekretaris negara didepartemen menteri;
- 5) Kegiatan birokrasi departemen

Selain doktrin tanggungjawab adalah doktrin “tanggungjawab kementerian yang dideduksi”.Ini menentukan luas tanggungjawab kementerian atas kegiatan para anggota keluarga kerajaan selain Kepala Negara.Bila doktrin pertanggungjawaban kementerian melengkapi Parlemendengan cara-cara pengawasan yang dapat digunakan sebelumnya.

Suatu cara yang penting lainnya untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah adalah anggaran tahunan. Pemerintah hanya diberi wewenang untuk mengeluarkan uang bila suatu undang-undang anggaran berisikan sesuatu ketetapan untuk pengeluaran tertentu.Dengan menggunakan kekuasaan amandemennya *lower house* dapat memutuskan tentang pengeluaran pemerintah dan dengan demikian memengaruhi kebijakan tertentu. Selanjutnya pemerintah telah menggunakan prosedur konvensional baru yang memberikan informasi tentang Parlemen mengenai kebijakan yang dimaksud dengan cara kertas putih dan hijau.

Algemene reken kamer mengawasi dan melaporkan tentang pengeluaran anggaran. Lapornya dapat menyebabkan ketidakpercayaan terhadap menteri yang bertanggungjawab. *House of parliament* baik secara individual maupun secara gabungan memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan informasi. Informasi ini dapat menyebabkan perdebatan bahkan diikuti oleh mosi tidak percaya. Sanksi atas sistem pengawasan terletak didalam apa yang disebut peraturan kepercayaan. Perundang-undangan mempengaruhi kebijakan dan pengawasan didalam praktik. Bila badan pembentuk perundang-undangan melangkah lebih jauh melalui kenyataan sosial, perundang-undangan cenderung untuk menjadi semakin rinci, hasilnya adalah bahwa proses legislatif menjadi lebih rumit dan memakan waktu. Menurut donner, perundang-undangan yang rinci karenanya, harus dihindari. Untuk memelihara keterlibatan Parlemendengan hasil proses legislatif, berbagai bentuk “delegasi percobaan” terbentuk. Dengan “delegasi percobaan” mencoba untuk menemukan cara untuk memberi kepada Parlemen kemampuan untuk menjalankan pengaruhnya setelah delegasi terjadi. Tetapi sebagian besar undang-undangan yang menetapkan perundang-undangan yang didelegasikan tidak memiliki jenis peraturan percobaan ini. Ini berarti akibatnya bahwa administrasi menjalankan fungsi legislatif. Situasi ini tidak sesuai dengan asas-asas dasar sistem demokrasi Parleментар. Tetapi dalam beberapa tahun terakhir *tweedw kamer* telah mencoba untuk memperkuat posisinya dalam proses legislatif dengan menunjuk konsultan legislatif untuk stafnya.

Beberapa penulis menganggap bahwa "*the government agreement*" merupakan suatu metode dengan *tweeder kamer* dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah misalnya mantan ketua partai liberal, *nipjels* menyatakan bahwa karena perjanjian ini diadakan antara partai-partai Parlemen yang mau mendukung kabinet baru. Dengan cara ini pengaruh Parlemen atas kebijakan akan dijamin. Suatu komite negara yang bertugas untuk meneliti hubungan antara pemilih dan pembuat kebijakan menyebutkan 3(tiga) keberatan atas perjanjian pemerintah yang rinci :

- 1) Pemerintah merupakan suatu produk dari apa yang tampak tepat pada saat mereka dibuat.
- 2) Kurang/tidak adanya konsistensi dan keterpaduan sering mereka tunjukan.
- 3) Perjanjian seringkali menunjukkan pengertian ganda.

Komite menyarankan agar perjanjian pemerintah tetap jernih dan *to the point*. Menurut *blockmans*, perjanjian yang rinci mempengaruhi kebudayaan politik karena mereka juga meliputi solusi untuk isu-isu kebijakan yang menghadapi ketidaksepakatan, baik dengan cara informal antara menteri dan ketua partai-partai Parlemen tanpa gangguan/turut campur oleh Parlemen.

Pengawasan di Belanda dititik beratkan pada pengawasan Parlemen, karena dalam sistem Parlemen Belanda Parlemen harus mengawasi baik sebelum maupun sesudah. "In The Dutch Parliament Control, Both Beforehand and Afterwards, Control, the Government"¹¹⁷.

¹¹⁷G.H.Hagelstein and J.A.van Schagen, *De Analyses Van Commissie Deetman, Buitenhofse Kanttekeningen*, Nederland Juristenblad, 1991, hlm 224

Pertanggungjawaban para menteri kepada Parlemen merupakan inti fungsi dari pengawasan dan pelaksanaan fungsi tersebut dilaksanakan secara sistematis bukan secara kebetulan.

Terdapat tiga pengertian pengawasan dalam teori praktik di Belanda yaitu “*steering (control and command), influence and check*” yang sama sekali berbeda satu sama lain yang masing-masing mempunyai tempat tersendiri. Pengawasan sebagai perintah “*control as command*” sebagai pengertian paling populer dalam sistem pengawasan untuk mencegah segala bentuk penyimpangan. Istilah kunci dari pengawasan Parlemen adalah ikut menentukan “*mitbestimmung*” hal ini terjadi melalui proses “*dinamisch dialektischen*” dalam Parlemen dengan eksekutif. Fokus pengawasan Parlemen bukanlah pada pembuatan kebijakan eksekutif “*ex ante*” atau “*expost*” tetapi “*dumque*”, dengan *mitbestimmung* proses kebijakan publik mulai terbentuk, partai mayoritas atau koalisi di Parlemen selalu terjadi perdebatan dengan eksekutif.

1) Pengawasan Jabatan

Pengawasan jabatan disini dimaksudkan jaminan pemerintahan, yang tertutup didalam pembangunan *formal-hierarchis* dari pemangku jabatan. *Hierarchis* jabatan intern ini menawarkan suatu jaminan terhadap keputusan yang tidak cermat dan tidak terkoordinasi. Disisi lain, kadang menimbulkan suatu hambatan untuk berfungsi dengan cepat sesuai tujuan. Dengan berbagai cara dicoba untuk memenuhi berbagai keberatan ini. Terkenal dengan tokoh/bentuk mandat dengan bantuan para pegawai

rendah dengan kemandirian tertentu tetapi atas nama dan dibawah tanggung jawab lembaga pekerjaan tinggi atau lembaga pemerintahan dapat menyelesaikan masalah tertentu atau tugas tertentu dalam suatu kelompok proyek, dapat bekerja sama. Didalam tingkat tertentu kelompok proyek serupa melintasi *hirarchis* pekerjaan/jabatan *intern*, yang selanjutnya berdiri secara damai.

Pengawasan jabatan dapat dilaksanakan dari suatu keadaan keadaan lainnya. Bila mana secara teratur terjadi sejumlah besar masalah serupa maka pengawasan tersebut akan membuka jalan bagi instruksi dan petunjuk-petunjuk *intern* berdasarkan masalah-masalah ini harus dipecahkan. Bila mana petunjuk-petunjuk ini juga mengarah keluar, maka kita berbicara tentang peraturan kebijakan. Dalam kedua hal petunjuk atau instruksi ini dapat dipandang sebagai suatu jaminan pemerintahan. Mereka memberikan jaminan yang lebih besar untuk kebijakan yang konsekuen dan keadaan dapat diramal. Bila mana petunjuk dan instruksi di dalam instansi pertama bekerja secara *intern*, segera setelah mereka mulai dikenal diluar mereka juga memperkuat posisi warga negara. Para hakim administrasi melalui keberatan asas-asas umum pemerintahan yang layak didalam pengujian tindakan pemerintah mereka memperhitungkan adanya kebijakan.

2) Pengawasan Finansial

Suatu jaminan pemerintah khusus terletak didalam pengawasan finansial atas keputusan yang terkait kepada akibat-akibat yang

berlaku. Pengawasan ini dilakukan sebelumnya maupun sesudahnya. Pengawasan khususnya diungkapkan dalam peraturan bahwa pengeluaran hanya dilakukan, untuk mana ada dasar didalam pos anggaran. Pembuatan, penyusunan, pengajuan dan perubahan anggaran pemerintah diatur dalam pasal 1-14 *comptabiliteitswet 1976*. Mengenai keuangan didalam undang-undang anggaran, menteri yang berkuasa kecuali pengeluaran berada satu pos anggaran, yang ditunjuk oleh menteri keuangan. Maka persetujuannya diminta untuk melaksanakan kewajiban atas beban pos tersebut. Kerjasama menteri keuangan juga dituntut untuk menunjukkan pasal-pasal anggaran untuk menerapkan pasal 12. Penunjukan ini memungkinkan bahwa kepada pasal-pasal ini dapat ditambah jumlah maksimum dari pasal-pasal yang bersangkutan tentang anggaran tahun dinas terdahulu, yang tidak digunakan tetapi untuk mana ditahun tersebut sudah ada kewajiban-kewajiban.

Untuk keputusan tertentu didalam *comptabiliteitswet* ditetapkan jaminan-jaminan ketra. Untuk masalah hibah kepada negara, yang nilainya melebihi f 10.000, kerjasama menteri keuangan dituntut. Untuk peminjaman unag ditetapkan penguasaan oleh undang-undang sama seperti untuk pendirian atau turut serta didalam badan-badan hukum perdata, dimana kepentingan keuangan lebih dari f 100.000 yang terlibat (39 dan 40). Untuk melaksanakan tindakan hukum perdata tertentu untuk melaksanakan pekerjaan diatur dalam peraturan abvb.

Dibidang provinsi dan pemerintah kotapraja anggaran ditetapkan oleh masing-masing negara provinsi dan dewan kotapraja (127 Undang-undang Daerah dan 242 Undang-undang Kotapraja). Anggaran provinsi memerlukan persetujuan kerajaan, anggaran kotapraja harus mematuhi aturan undang-undang kotapraja yang berlaku. Untuk keputusan penting dengan akibat-akibat finansial, antara lain pendirian dari keikutsertaan didalam badan-badan hukum perdata, pemberian pinjaman uang, perpanjangan pinjaman dan jaminan serta transaksi tanah kotapraja dibutuhkan persetujuan khusus.

Pengawasan dewan pengawas keuangan pada saat ini bukan saja kementerian tetapi juga universitas-universitas, rumah sakit, akademis, perusahaan pemerintah, dan sejumlah yayasan dan persoran dimana kerajaan terlibat secara finansial. Belakangan ini diajukan suatu usul undang-undang untuk memperluas kewenangan pengawasan maupun badan hukum-hukum publik, seperti penetapan jaminan sosial maupun badan hukum perdata tertentu seperti perusahaan yang mendapat bantuan.

3) Perhitungan dan Tanggung Jawab Keuangan

Pengawasan finansial dibulatkan dalam bentuk perhitungan kerajaan yang disusun oleh menteri keuangan dalam perhitungan-perhitungan departemen khusus. Perhitungan setelah disetujui disampaikan kepada dewan keuangan umum dan setelah disetujui diserahkan kepada kerajaan. Tanggungjawab atas setiap tahun terjadi dengan mengajukan suatu pokok undang-undang untuk menetapkan ditutupnya

perhitungan. Menurut Undang-undang Daerah negara provinsi harus menunjuk para ahli untuk pengawasan atas penanganan keuangan dan pembukaan provinsi.

Salah satu fungsi terpenting pengawasan didalam negara kesatuan yang didesentralisasi adalah dijaganya kesatuan pemerintah. Diantaranya pengawasan dan desentralisasi juga terdapat ketegangan tertentu. Bilamana kelompok kerja mempertimbangkan kembali Undang-undang kotapraja pada 1980 menganggap pengawasan dalam sejumlah hal masih merupakan syarat untuk dapat memuat keputusan dengan cara mempertanggungjawab untuk *desentralisasi*, didalam rencana *desentralisasi* tahun 1983 kabinet juga berpendapat bahwa untuk pertimbangan prinsipil dan keserasian pengawasan harus dibatasi. Hanya berdasarkan argumen kuat disamping pengawasan *refresif* yang berlaku umum suatu bentuk pengawasan tambahan dapat dibenarkan. Perundang-undangan yang ada dalam hal ini akan dijelaskan dimana perlu diterapkan. Didalam keadaan demikian pokok undang-undang kotapraja yang baru tahun 1986 telah terbentuk, dimana pengawasan *refresif* merupakan peraturan dan pengawasan *refrentiv* merupakan suatu pengecualian.

Pengawasan representatif dan preventif berdasarkan pasal 132 Undang-undang dasar. Dari pengawasan positif UUD hanya menyebutkan dua "*species*" peraturan pengabaian didalam pasal 132 ayat 5, dan kemungkinan dibuka untuk memerintahkan peraturan bersama dalam pasal 135. Tetapi wewenang atas pengawasan positif didalam

pengelolaan/pengurusan misalnya didalam bentuk petunjuk-petunjuk yang berdasarkan Pasal 124 ayat (2), UUD mengenai penuntutan pengurusan Provinsi-provinsi dan kotapraja.

4) Pengawasan preventif

Lain dari pada pasal-pasal UUD lama 145 dan 146 masing-masing 155 dan 156 UUD baru tidak menetapkan keputusan mana dari pemerintah provinsi atau kotapraja yang harus disetujui dan lembaga-lembaga mana yang memiliki wewenang untuk itu. Menurut Pasal 132 ayat (3) pengawasan terdahulu adalah mungkin didalam segala hal atau ditetapkan berdasarkan undang-undang. Bukan saja istilah pengawasan terdahulu lebih luas dari pada istilah penyetujuan, tetapi juga badan pembentuk undang-undang sekarang ini dengan kemungkinan delegasi, menentukan sendiri hal-hal mana yang membutuhkan pengawasan terdahulu dan lembaga mana yang dibebankan dengannya. Untuk keputusan provinsi perubahan ini kurang ikut campur dari pada untuk keputusan kotapraja/pemerintah. Mengenai persetujuan keputusan provinsi UUD lama didalam pasal 145 ayat 2, sudah mengenai sistem terbuka; juga keputusan-keputusan lainnya selain yang disebutkan juga bisa disetujui asal kerajaan pada pengecualian ditunjuk sebagai lembaga yang berwewenang.

Untuk keputusan bersama dalam kaitan ini perlu dibedakan antara keputusan didalam pemerintah otonomi dan pemerintah bersama. Keputusan pemerintah bersama masih tetap bisa disetujui tanpa perlu

diikat kepada lembaga mana. Sehubungan dengan keputusan otonom UUD lama didalam pasal 155 dan 156 juga mengenai sistem yang membatasi hanya sehubungan dengan keputusan yang disebut dalam pasal-pasal ini tuntutan penyetujuan bisa diajukan. UUD baru dengan sistemnya yang terbuka secara sempurna dan kemungkinan delegasi dalam hal ini berarti suatu perpecahan dengan masa lalu. UUD tidak lagi menghambat pembatasan pada atau berdasarkan undang-undang otonomi pemerintah dengan cara pengawasan terdahulu. Tetapi pembatasan ayat ke 3 dari pasal 132 (baru) menunjuk kepada retensi/juga didalam pokok undang-undang pemerintahan (kotapraja) sehubungan dengan UUD sejauh ini diberikan pembatasan sehingga kemungkinan delegasi dibatalkan. Secara bersama pokok ini membuka kemungkinan bahwa berdasarkan peraturan provinsi pengawasan pendahuluan dapat dilaksanakan atas kotapraja. Keputusan pemerintah kotapraja hanya bisa dikenakan pengawasan pendahuluan didalam persoalan-persoalan yang ditetapkan pada undang-undang atau pada peraturan provinsi.

E. Analisis Pembahasan

Kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebagai aparat pengawas intern pemerintah dalam pengendalian pengelolaan keuangan negara/daerah.

Dikotomi Kementerian Dalam Negeri dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dalam sistem Ketatanegaraan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Lembaga negara bisa disebut dengan lembaga

pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, dan ada juga yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Kedudukan lembaga tersebut tergantung pada pengaturan yang diberikan menurut peraturan UU yang berlaku. Jika lembaga negara itu tercantum dalam naskah UUD 1945 yang didalamnya ada lembaga-lembaga yang secara eksplisit namanya dan ada yang secara eksplisit disebutkan fungsinya. Ada pula lembaga disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Kementerian Dalam Negeri sebagai *Triumpirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut pasal 8 ayat 3 UUD 1945. Khusus untuk pengawasan keuangan daerah, Kementerian Dalam Negeri memiliki kelembagaan fungsi dan kewenangan dalam hal melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah termasuk juga didalamnya pengawasan keuangan daerah yaitu Inspektorat Jenderal Sehingga kedudukan BPKP yang hanya diatur dalam pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 terkait dengan keuangan daerah harus dicabut.

Selanjutnya peneliti menyimpulkan bahwa diperlukan Peraturan Presiden terkait Pengawasan khususnya keuangan daerah dengan konsep pengawasan yang diajukan sebagai berikut sebagai berikut :

No	BPKP	Itjen Kemendagri	Keterangan
1.	- Pasal 49 ayat 4 PP 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendali Intern Pemerintah yang menyatakan bahwa	- Pasal 8 ayat 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan	Terkait PP 60 pasal 49 ayat 4, 5 dan 6 agar disesuaikan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014

	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 didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. - Pasal 49 ayat 5 PP 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendali Intern Pemerintah yang menyatakan bahwa 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. - Pasal 49 ayat 6 tentang Sistem Pengendali Intern Pemerintah yang menyatakan bahwa 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	bahwa Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian. - Pasal 8 ayat 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. - Pasal 8 ayat 3 Pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.	tentang Pemerintahan Daerah
--	---	--	------------------------------------

	dan Belanja Daerah kabupaten/kota.		
2.	Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP Yang menyatakan bahwa BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional.	- Pasal 377 ayat 1 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah : Menteri melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi. - Penjelasan Pasal 377 ayat 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Pasal 377 Ayat (1) Yang dimaksud dengan “pengawasan umum” adalah pengawasan terhadap pembagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi, kelembagaan Daerah provinsi, kepegawaian pada Perangkat Daerah provinsi, keuangan Daerah provinsi, pembangunan Daerah provinsi, pelayanan publik di Daerah provinsi, kerja sama Daerah provinsi, kebijakan Daerah provinsi, Gubernur dan DPRD provinsi, dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Khusus Pasal 2 Perpres No.192 Tahun 2014 terkait keuangan daerah harus dicabut karena bertentangan dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Formulasi Peraturan Presiden terkait Pengawasan khususnya BPKP dan Itjen Kemendagri			

3.	BPKP	Itjen Kemendagri	Formulasi
	Pasal 3 Perpres 192 Tahun 2014 tentang BPKP yang menyatakan bahwa Tugas BPKP : - perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden - pelaksanaan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau	- Pasal 377 ayat 1 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah : Menteri melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi. - Penjelasan Pasal 377 ayat 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Pasal 377 Ayat (1) Yang dimaksud dengan “pengawasan umum” adalah pengawasan terhadap pembagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi, kelembagaan Daerah provinsi, kepegawaian pada Perangkat Daerah provinsi, keuangan Daerah provinsi, pembangunan Daerah provinsi, pelayanan publik di Daerah provinsi, kerja sama Daerah provinsi, Gubernur dan DPRD provinsi, dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	BPKP : a. Pengawasan atas Pembangunan Program Prioritas Nasional dengan berkoordinasi dengan Kementerian/Lembaga Teknis Terkait b. Pengamanan Aset Negara/Daerah; dan c. Peningkatan Governance System. Itjen Kemendagri : a. Pemeriksaan terhadap setiap unsur/instansi dilingkungan Kementerian Dalam Negeri yang dipandang perlu yang meliputi bidang administrasi, bidang keuangan, bidang pengadaan barang dan jasa, bidang kepegawaian, reviu, monitoring dan evaluasi. b. Pengawasan umum terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang meliputi pembagian urusan pemerintahan, kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah,

	kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/ daerah; - pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah; - pemberian konsultasi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/ kebijakan pemerintah yang strategis; - pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;		keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik di daerah, kerja sama daerah, kebijakan daerah, Kepala Daerah dan DPRD dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. Pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang meliputi bidang tugas Kementerian Dalam Negeri.
--	--	--	--

BAB VI

KESIMPULAN & REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian, maka simpulan yang dapat ditarik adalah :

1. Eksistensi pengawasan keuangan daerah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kemendagri dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan?
 - a) Pengawasan internal instansi pemerintah yang dimandatkan kepada BPKP diatur dalam Pasal 2 Perpres Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP, menyatakan bahwa BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional serta berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam konteks BPKP menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan

keuangan daerah sebagaimana diatur Perpres Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam tata urutan hirarkhis peraturan perundang-undangan, menurut Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa Undang-undang lebih tinggi dari Peraturan Presiden. Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 8 ayat (3) menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri (Menteri yang dimaksud adalah Menteri yang mengurus Pemerintahan Daerah yaitu Menteri Dalam Negeri). Sehingga kedudukan Perpres Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP dan UU No. 23 Tahun 2014 yang memberikan mandat kepada Menteri Dalam Negeri terkait dengan penyelenggaraan fungsi pengawasan perlu lebih diperjelas, dikarenakan bahwa lembaga pengawasan BPKP berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden sedangkan menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan termasuk keuangan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.

- b) pengawasan internal instansi pemerintah oleh Itjen Kemendagri. Pengawasan internal instansi pemerintah yang dimandatkan kepada Itjen Kemendagri adalah pengawasan yang diatur dalam Pasal 30 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam

Negeri, yang menyatakan bahwa Inspektorat Jenderal Kemendagri RI berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri serta mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan intern di Kementerian Dalam Negeri dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan sebagai salah satu unsur dari fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah, serta Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh Menteri/Kepala Lembaga Non Kementerian, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dan pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri. Selanjutnya BAB XIX Pembinaan dan Pengawasan, Paragraf 5 Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi, Pasal

377 antara lain menyatakan bahwa Menteri melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, Menteri teknis dan Kepala Lembaga pemerintahan non Kementerian melaksanakan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan bidang tugas masing-masing dan berkoordinasi dengan Menteri. Yang dimaksud dengan “pengawasan umum” adalah pengawasan terhadap pembagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi/kab/kota, kelembagaan daerah provinsi/kab/kota, kepegawaian pada perangkat daerah provinsi/kab/kota, keuangan daerah provinsi/kab/kota, pembangunan daerah provinsi/kab/kota, pelayanan publik di daerah provinsi/kab/kota, kerjasama daerah provinsi/kab/kota, Kebijakan daerah provinsi/kab/kota, Gubernur/Bupati/Walikota dan DPRD provinsi/kab/kota dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kelemahan-kelemahan yang timbul dalam pengawasan keuangan daerah, yaitu:
 - a) Belum adanya pengaturan bersama terkait pengawasan keuangan daerah
 - b) Implikasinya terhadap dualisme pengawasan yaitu menimbulkan ketidakpastian dan kebingungan bagi pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan khususnya daerah serta dampak dari

dualisme tersebut menyebabkan pemecahan anggaran negara yang tidak efisien terhadap pelaksanaan pengawasan keuangan daerah.

3. Konsepsi pengaturan fungsi kewenangan pengawasan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan:

a) peneliti memformulasikan pengawasan yang dilakukan oleh BPKP meliputi :

- 1) Pengawasan atas Pembangunan Program Prioritas Nasional dengan berkoordinasi dengan Kementerian/Lembaga Teknis Terkait;
- 2) Pengamanan Aset Negara/Daerah; dan
- 3) Peningkatan *Governance System*.

b) Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri, mempunyai tugas antara lain:

- 1) Pemeriksaan terhadap setiap unsur/instansi dilingkungan Kementerian Dalam Negeri yang dipandang perlu yang meliputi bidang administrasi, bidang keuangan, bidang pengadaan barang dan jasa, bidang kepegawaian, revidu, monitoring dan evaluasi.
- 2) Pengawasan umum terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang meliputi pembagian urusan pemerintahan, kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik di daerah, kerja sama daerah, kebijakan daerah, Kepala Daerah dan

DPRD dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- 3) Pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang meliputi bidang tugas Kementerian Dalam Negeri.

B. Rekomendasi

Setelah melakukan penelitian, maka saran yang dapat disampaikan Kepada Presiden sebagai pemimpin tertinggi dalam pemerintahan agar :

- a) Mencabut Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan terkait dengan keuangan daerah dikarenakan bertentangan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b) Merevisi Pasal 49 ayat 4, ayat 5, dan ayat 6 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- c) Membuat Peraturan Presiden tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah khususnya terkait Pengawasan Keuangan Daerah yang berdasarkan koordinasi pengawasan kewenangan BPKP dengan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri

C. Implikasi Teoritis dan Praktis

Hasil studi ini membawa implikasi teoritis maupun praktis. Pada ranah teoritis yaitu:

1. Memperkuat teori Teguh Prasetyo yang menyatakan bahwa “teori keadilan bermartabat sebagai suatu sistem menganut pandangan bahwa manakala suatu konflik tidak terelakan di dalam sistem, maka konflik atau ketidaksesuaian, pertentangan maupun kesalingtumpang tindihan antar unsur-unsur dalam sistem itu segera dapat diselesaikan oleh sistem itu sendiri”
2. Memperkuat teori A.D. Balifante, menyatakan:
“Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat of die uitoefening controle bestaan”. (Dalam hal ini jabatan Presiden adalah suatu jabatan dalam tatanan negara hukum oleh sebab itu harus ada pertanggungjawaban dan pengawasan).
3. Mensingkronkan teori Teguh Prasetyo dan Teori A.D Balifante menjadi Pengawasan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan harus diselesaikan dengan kebijakan Presiden dengan membuat Peraturan Presiden tentang Kebijakan Pengawasan.

Hal tersebut tercermin dalam rekomendasi peneliti yang menyatakan bahwa “Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi agar segera membuat kebijakan pengawasan khususnya keuangan daerah”. Hal tersebut menguatkan rekomendasi peneliti yang menyatakan bahwa “Presiden agar segera membuat Peraturan Presiden tentang Kebijakan Pengawasan yang salah satunya terkait pengawasan keuangan daerah”

Pada ranah praktis, hasil studi ini bahwa sangat penting menjadi acuan untuk merumuskan peraturan perundang-undangan pengawasan keuangan daerah di Indonesia, khususnya pada tataran kebijakan Pemerintah pusat dan pelaksanaan dari kegiatan pengawasan keuangan daerah di provinsi, maupun kab/kota.

