

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih merupakan salah satu tuntutan yang penting di era reformasi ini. Hal itulah yang kemudian melandasi semangat para anggota MPR di awal reformasi, dalam melahirkan Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.¹ Pada waktu itu para wakil rakyat memahami bahwa dalam penyelenggaraan Negara telah terjadi berbagai praktik yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu dan menyuburkan kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Para anggota MPR menyadari bahwa penyakit KKN telah merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, ketetapan MPR tersebut telah mengimplementasikan tuntutan hati nurani rakyat akan terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas kolusi, korupsi, dan nepotisme.²

Sebagai pelaksanaannya kemudian diberlakukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Untuk mendukung pelaksanaan Undang-Undang tersebut, telah pula ditetapkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menggantikan Undang-Undang korupsi yang telah ada yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971

¹ Konsiderans bagian "Menimbang" huruf "d"

² Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.1

yang dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat di era reformasi ini. Bahkan untuk menunjangnya dibentuklah sebuah lembaga khusus yang bertugas dalam pemberantasan korupsi melalui Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi atau yang lazim dikenal dengan sebutan KPK. Undang-undang ini memberikan wewenang yang lebih besar kepada KPK sebagai penyelidik dan penyidik juga penuntutan perkara korupsi dibanding dengan institusi lainnya (Kejaksaan dan Kepolisian), sehingga KPK menjadi “*super body*” dalam penegakan hukum terhadap korupsi.³

Akhir-akhir ini media massa baik cetak maupun elektronik hampir tiap hari menampilkan kasus-kasus yang menyangkut korupsi pada berbagai instansi baik dari tingkat pusat sampai dengan daerah, baik legislatif, eksekutif dan yudikatif telah mewabah di negeri ini. Ibarat sebuah penyakit kronis yang telah akut, sehingga sulit untuk diberantas sampai ke akar-akarnya.

Sungguh ironis sekali, setelah lebih dari sepuluh tahun *pasca* reformasi dan *pasca* berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme korupsi tidak berkurang. Justru dengan diberlakukannya otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, para pejabat daerah banyak melakukan korupsi yang sangat merugikan keuangan Negara. Padahal prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan bagi daerah otonom,

³ Konsiderans dan penjelasan umum Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang KPK.

sehingga dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat yang didasarkan pada prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan.

Otonomi daerah yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, dan fiskal nasional serta agama. Dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut, daerah diberikan kewenangan dan tanggung jawab yang besar untuk menyukseskan pelaksanaan otonomi daerah. Dengan luasnya kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya, dengan sendirinya semakin dibutuhkan anggaran yang besar untuk menjalankan otonomi daerah.

ICW (*Indonesian Corruption Watch*) dalam release pertengahan tahun 2010 mengemukakan bahwa jumlah kasus tindak pidana korupsi hingga 2010 terus meningkat. ICW mendapati jumlah kasus korupsi yang ditangani aparat hukum di level pusat maupun daerah meningkat 50 persen, dengan nilai kerugian Negara dalam kasus-kasus itu ditaksir mencapai Rp. 2,102 triliun.⁴ Berdasarkan hal tersebut pelaku korupsi terbanyak adalah pegawai staf pemerintah daerah. Dan hasil survey jaringan Anti Korupsi kasus korupsi di Jawa Timur tertinggi di Indonesia. Dengan jumlah kasus korupsi yang ditangani Kejaksaan Tinggi Jawa Timur mencapai 329 kasus korupsi selama tahun 2010.⁵ Hasil survey jaringan Anti Korupsi di Jawa Timur juga menyebutkan Surabaya sebagai kota terkorup karena merugikan Negara

⁴Arry Anggada, *Jumlah Kasus Korupsi Meningkat Lima Puluh Persen*, <http://www.vivanews.com/fokus>. 29 September 2011

⁵Republika, 13 Januari 2011, *Kasus Korupsi di Jawa Timur Tertinggi di Indonesia*.

hingga Rp. 58.753.982.955. Sementara Malang Raya (Kota Malang, Kabupaten Malang, dan Kota Batu) menjadi top skor karena ketiganya masuk *big five* dengan jumlah 20 kasus pada tahun 2010 dan total kerugian negara mencapai Rp. 60 Miliar lebih.⁶

Adapun jenis kasusnya yang terjadi di Malang Raya antara lain berupa penyalahgunaan anggaran yang mencapai 16 kasus, “mark up” 2 kasus, “mark down” 1 kasus serta suap 1 kasus, sementara pelaku korupsi, mayoritas adalah dari Satuan Kerja Pemerintahan Daerah (SKPD), BUMD, BUMN, akademisi, bupati, kepala sekolah, lembaga swadaya masyarakat (LSM) serta anggota dewan. Dari total kasus tersebut, 11 kasus masih dalam proses vonis, dan 8 kasus macet, sisanya masih belum jelas.⁷

Reformasi pengelolaan keuangan daerah mengharuskan keuangan daerah dikelola secara transparan, akuntabel, dan menerapkan prinsip *value money* (ekonomis, efektif dan efisien). Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal telah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Untuk itu harus ada upaya dalam mengantisipasi kemungkinan terjadinya peningkatan penyelewengan anggaran melalui pengawasan keuangan.

Pengawasan merupakan instrument utama dalam hukum administrasi yang merupakan bagian dari upaya penegakan hukum preventif. Penegakan hukum merupakan suatu upaya untuk mewujudkan kepatuhan hukum masyarakat. Dalam konteks hukum administrasi, penegakan hukum tidak selalu bermakna tindakan

⁶ Kunto Wibisono, *Jumlah Kasus Korupsi di Malang Meningkat*, <http://www.antaraneews.com/diakses> 29 September 2011

⁷ Ibid

responsif dengan diberikan sanksi terhadap pelaku pelanggaran. Pengawasan dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran sekaligus untuk menghentikan lebih dini adanya pelanggaran agar terhindar dari akibat yang lebih buruk.⁸

Pengawasan sejalan dengan lima fungsi utama hukum sebagaimana dikemukakan oleh Sjahran Basah sebagai berikut:

- a. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
- b. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa;
- c. Stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk kedalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- d. Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi Negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
- e. Korektif, baik terhadap warga Negara maupun administrasi Negara dalam mendapatkan keadilan.⁹

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam pasal 1 menjelaskan ruang lingkup pengertian pengelolaan keuangan daerah meliputi sebagai berikut:

“keseluruhan kegiatan meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah”.

⁸ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.7

⁹ Sjahran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung.

Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dikerucutkan pada proses Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang diawali dengan penyusunan RAPBD oleh Pemerintah Daerah kemudian persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pengesahan oleh Pemerintah Pusat, penetapan menjadi APBD sampai dengan implementasi dan penerapan atau pemanfaatan anggaran dengan melaksanakan, menatausahakan serta mempertanggungjawabkannya, termasuk didalamnya adalah aspek pengawasan.¹⁰

Disetiap tahapan pengelolaan keuangan tersebut, aspek pengawasan menjadi strategis dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip penyelenggaraan Negara yang bersih. Dalam konteks manajemen, dikemukakan oleh George R, Terry sebagaimana dikutip oleh Hadari Nawawi bahwa:

*“pengawasan merupakan penutup dari rangkaian fungsi-fungsi manajemen. Ini berarti bahwa dalam rangka tindakan manajemen, fungsi pengawasan dilakukan terhadap semua aktifitas fungsi-fungsi sebelumnya agar segala sesuatunya berlangsung seperti yang telah ditetapkan”.*¹¹

Dilihat dari kelembagaannya, pengawasan dikelompokkan menjadi pengawasan eksternal dan internal. Dalam hal pengawas dan yang diawasi berada dalam suatu hirarki atau masih dalam hubungan atasan-bawahan atau masih dalam

¹⁰ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.9

¹¹ Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Erlangga Sinar Grafika, Jakarta, 1989, h.13.

satu lingkup institusi/departemen disebut dengan pengawasan internal. Sebaliknya pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan yang tidak mempunyai hirarki dengan yang diawasi atau oleh aparat dari luar organisasi yang diawasi.¹²

Pengaturan pengawasan internal dalam hukum positif Indonesia diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa pelaksanaan pengawasan atas urusan pemerintahan di daerah meliputi urusan pemerintah di daerah yang bersifat wajib, pilihan serta menurut dekonsentrasi dan tugas pembantuan dan hal tersebut dilaksanakan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP) yakni Inspektorat Daerah sebagai lembaga pengawasan fungsional di daerah.

Salah satu aspek yang menjadi kewenangan aparat pengawas intern pemerintah daerah adalah pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Dalam pelaksanaan pengawasan kewenangan pengawasan tersebut, aparat pengawasan intern pemerintahan daerah telah diberikan kewenangan dalam berbagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Inspektorat merupakan salah satu lembaga teknis daerah yang merupakan aparat pengawasan intern pemerintahan yang dibentuk untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan melakukan pengawasan dan

¹² Ibid, hal.4.

pengendalian daerah agar berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah tata kelola keuangan daerah yaitu dengan melakukan pembinaan dan pengawasan dalam setiap kegiatan yang terkait dengan keuangan daerah.

Peran dan fungsi Inspektorat dalam melakukan pengawasan pengelolaan keuangan daerah sangat menentukan keberhasilan pengelolaan keuangan daerah, sehingga dapat terwujud pemerintahan yang bersih dan memacu perkembangan pembangunan di daerah. Apabila kewenangan Inspektorat dapat berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan didukung dengan sumber daya manusia yang memadai, maka sangat diharapkan akan terjadi pengelolaan keuangan yang akuntabel, transparan dan jauh dari tindakan penyimpangan, dan jika terjadi penyimpangan dapat dilakukan deteksi serta dilakukan tindakan penyelesaiannya. Sehingga nantinya akan terwujud suatu penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.
2. Apa hambatan dalam pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis bagaimana pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.
2. Mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis hambatan dalam pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini mencakup kegunaan teoritik dan kegunaan praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti untuk pengetahuan dan pengembangan ilmu hukum dan khususnya pada Ilmu Hukum Administrasi Negara mengenai pelaksanaan pengawasan pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih. Serta mengetahui, mendeskripsikan, menemukan dan menganalisis hambatan yang ditemui dan bagaimana menanggulangnya.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi:

a. Pemerintah Kabupaten Malang

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan masukan berupa pemikiran sebagai usaha bagi pemerintah kabupaten Malang mengenai pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

b. Inspektorat Kabupaten Malang

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberi manfaat dan menambah kualitas kinerja Inspektorat Kabupaten Malang sebagai aparat pengawas intern dalam hal ini berkaitan dengan pengawasan pengelolaan keuangan daerah dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

c. Mahasiswa

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan penulis dapat memberikan wacana dan wawasan baru bagi mahasiswa fakultas hukum khususnya dan mahasiswa secara umum mengenai pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

d. Masyarakat

Diharapkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat dijadikan sebagai sumber informasi atau bahan referensi yang dapat dijadikan dasar dan pertimbangan bagi penelitian berikutnya dengan objek penelitian.

E. Sistematika Penulisan

Agar penyusunan skripsi ini lebih mudah untuk dipahami maka perlu suatu kerangka atau susunan yang sistematis. Maka dari itu penulis menguraikan secara berurutan dalam bentuk bab demi bab yang terbagi menjadi 5 (lima) bab dan pada masing-masing bab diuraikan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini menguraikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini menguraikan lebih dalam mengenai teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini berisi mengenai metode pendekatan, jenis penelitian, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, analisa data, dan definisi operasional variabel.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini merupakan inti dari penulisan penelitian ini yang di dalamnya hasil penelitian dan menguraikan jawaban dari permasalahan.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini merupakan bab terakhir yang berisi tentang kesimpulan dan saran yang dapat penulis berikan kepada pihak-pihak yang terkait.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Prinsip Penyelenggaraan Negara yang Bersih

Penyelenggaraan negara yang bersih tidak dapat dilepaskan dari konsepsi negara hukum dan demokrasi. Apalagi jika dilihat dari latar belakang munculnya prinsip ini dalam sistem hukum di Indonesia. Prinsip penyelenggaraan negara yang bersih secara positif di formalkan berdasarkan ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998. TAP MPR ini merupakan salah satu hasil terpenting dalam sidang istimewa MPR yang berlangsung pada tanggal 10 s.d 13 Nopember 1998. Sidang istimewa tersebut dilaksanakan guna memenuhi tuntutan rayat untuk mempercepat penyelenggaraan pemilihan umum, menyusul pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998.¹³

Latar belakang lahirnya TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 dapat dilihat dari pertimbangan yang menjadi dasar dikeluarkannya ketetapan tersebut, antara lain:

- a. bahwa tuntutan hati nurani rakyat menghendaki adanya penyelenggaraan negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdayaguna dan berhasilguna (konsiderans menimbang huruf “c”);

¹³ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.53.

- b. bahwa dalam penyelenggaraan negara telah terjadi praktek-praktek usaha yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi dan nepotisme yang melibatkan pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan nasional (konsiderans menimbang huruf “d”);
- c. bahwa dalam rangka rehabilitasi seluruh aspek kehidupan nasional yang berkeadilan, dibutuhkan penyelenggaraan negara yang dapat dipercaya melalui usaha pemeriksaan harta kekayaan para pejabat negara dan mantan pejabat negara serta keluarganya yang diduga berasal dari praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme (konsiderans menimbang huruf “e”).

Dalam pasal 2 Tap MPR XI/MPR/1998 juga ditetapkan kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap penyelenggara negara baik di Pusat maupun di Daerah, baik pada lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif agar melaksanakan tugas dan fungsinya secara baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa dan negara. Untuk menyelenggarakan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Prinsip hukum tentang penyelenggaraan negara yang bersih ditemukan dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 yang memberikan pemaknaan terhadap penyelenggaraan negara yang bersih adalah penyelenggaraan negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta perbuatan

tercela lainnya.¹⁴ Sementara itu dalam pasal 3 Undang-Undang tersebut dimuat 6 (enam) asas umum penyelenggaraan Negara meliputi:

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggaraan Negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas dan
7. Asas akuntabilitas.

Bahkan dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diperkokoh dengan penambahan dua asas lagi sehingga menjadi sembilan asas umum penyelenggaraan negara di daerah, yaitu:

8. Asas efisiensi; dan
9. Asas efektivitas.

Asas tersebut banyak diilhami oleh asas-asas pemerintahan yang baik (*Algemene Beginselen van Behorlijk Bestuur*) yang telah lama dikenal hukum administrasi, yaitu asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas proporsionalitas, asas persamaan, asas kecermatan, asas larangan penyalahgunaan wewenang. Dalam berbagai kepustakaan Indonesia ditemukan 13 asas yang meliputi asas kepastian

¹⁴ Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h, h.20.

hukum, asas keseimbangan, asas kesamaan, asas bertindak cermat, asas jangan mencampuradukkan kewenangan, asas permainan yang layak, asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas perlindungan atas pandangan hidup, asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.¹⁵

Dalam beberapa tahun terakhir ini, juga berkembang prinsip yang juga sangat erat kaitannya dengan penyelenggaraan negara yang bersih. Prinsip ini pertama kali diperkenalkan oleh dunia ekonomi tepatnya oleh Bank Dunia dalam laporannya mengenai pembangunan di Negara-negara Afrika, yaitu prinsip *good governance*. Dikemukakan oleh Teten Masduki bahwa munculnya paradigma *good governance* dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan akan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia disatu sisi, serta semakin tidak efektifnya pemerintahan disisi lainnya. Masyarakat tidak mentoleransi segala bentuk penyimpangan kepercayaan publik (*abuse of public trust*) dan semakin menuntut tanggung jawab dan transparansi dari pejabat publik.¹⁶

¹⁵ Asas-asas umum Pemerintahan yang baik ini dapat dilihat dalam berbagai pustaka hukum administrasi negara antara lain: Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Unair, Surabaya; Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi*, Alumni, Bandung, 1987; Ateng Syafrudin, *Memantapkan Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Tarsito, Bandung, 1982; Paulus Efendi Lotulung, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bhakti Bandung 1994.

¹⁶Teten Masduki, "Peranan Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi", *Makalah, Workshop on Good Government*, Kerjasama Universitas Utrecht, dengan Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 4-5 Oktober 2001, h.1.

Secara etimologis, istilah *good governance* dapat diterjemahkan menjadi “pengelolaan yang baik” atau “penyelenggaraan yang baik”.¹⁷ *Good Governance* juga dapat diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik dan berwibawa.¹⁸ Lebih lanjut Meutia menyebutkan elemen-elemen *good governance* yang meliputi prinsip-prinsip sebagai berikut: *accountability*, adanya suatu kerangka hukum dalam pembangunan, informasi dan transparansi.¹⁹

B. Tinjauan Umum tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam sudut pandang keuangan negara otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk menyelenggarakan roda pemerintahan dan mengelola sumber-sumber keuangan. Pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan:

“keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”. Sedangkan

¹⁷ Moh. Mahfud MD, “Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi” dalam buku *Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta 2000, h.vii. Lihat juga dalam Candra Gautama, *Penyelenggaraan Negara yang Baik dan Masyarakat Warga*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2000 h.44.

¹⁸ Bank Dunia dalam Miftah Toha, “Transparansi dan pertanggung jawaban public terhadap Tindakan Pemerintah”, *Makalah*, Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999, h.2

¹⁹ Carolina G.Hernandez, “Government, Civil Society and Democracy”, *Makalah*, Conference on Good Government in East Asia: Realities, Problem and Challenges, Jakarta, 17 November 1999, h.151.

“pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.”

Sedangkan menurut Pasal 156 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

“Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Berdasarkan pengertian tersebut pada prinsipnya keuangan daerah mengandung unsur pokok yaitu:

- Hak Daerah
- Kewajiban Daerah
- Kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut.

Mengenai pentingnya pengelolaan keuangan daerah, D’Audiffet menyatakan bahwa:

1. Pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudian bagi penduduk sedarah, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh dalam melakukan kegiatan itu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk daerah itu;
2. Kepandaian mengendalikan daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi, tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemauan ke muka dengan penuh kebijaksanaan, yang

diarahkan pada melindungi dan memperbesar harta daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat sederaah sangat erat berhubungan;

3. Anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang diperhadapkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan ke muka yang bijaksana.

Adapun kekuasaan pengelolaan keuangan daerah menurut Pasal 6 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara merupakan bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Dalam hal ini Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kemudian diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala Pemerintahan Daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selanjutnya, kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh masing-masing kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Pengelolaan keuangan daerah harus transparan yang mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Selain itu, akuntabilitas dalam pertanggungjawaban publik juga diperlukan, dalam arti

bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat.

Kemudian, *value for money* yang berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Dengan adanya penerapan prinsip-prinsip tersebut, maka akan menghasilkan pengelolaan keuangan daerah (yang tertuang dalam APBD) yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Tentu nantinya diharapkan akan terwujud penyelenggaraan negara yang bersih. Sehingga nantinya akan melahirkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

C. Tinjauan Umum tentang Pengawasan Keuangan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, oleh Poerwadarminta istilah pengawasan diartikan sebagai:

“suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak dibawahnya”.

Pengawasan atau yang dalam bahasa Inggris disebut *controlling* berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan negara sesuai dengan rencana. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Dalam perspektif hukum administrasi, dikemukakan oleh J.B.M ten Berge bahwa pengawasan merupakan bagian yang penting dalam penegakan hukum administrasi (*administrative rechtshandhaving*). Pengawasan merupakan penegakan hukum preventif yang ditujukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi.²⁰

Melalui pengawasan dapat diketahui lebih dini adanya pelanggaran sehingga dapat dihindarkan akibat yang lebih fatal. Sebelum timbul dampak yang lebih besar dari pelanggaran yang terjadi, dapat segera dihentikan melalui instrument pengawasan.²¹

²⁰ J.B.J.M ten Berge dalam Philipus M Hadjon, "Penegakan Hukum Administrasi dalam kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, No. 1 Tahun XI, Januari, 1996, h.6

²¹ Bachrul Amiq, *Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*, Laksbang, Yogyakarta, 2005, h. 13.

Dalam perspektif hukum tata negara, pengawasan merupakan bagian dari mekanisme *check and balance* antar lembaga negara. Dikemukakan oleh La Ode bahwa landasan teoritis dari pengawasan adalah teori negara hukum, teori demokrasi dan teori pemisahan kekuasaan yang merupakan landasan dari sebuah sistem ketatanegaraan.²² Hakekat pengawasan adalah pembatasan kekuasaan yang merupakan inti dari paham konstitusionalisme, dan negara hukum. Bahkan pengawasan merupakan ciri kehidupan bersama dan bernegara yang demokratis.²³ Keterkaitan antara negara hukum dengan pengawasan menjadi semakin jelas karena keberadaan sarana kontrol atas tindakan penguasa/pemerintah menjadi elemen pokok dalam konsepsi negara hukum.²⁴

Dalam konsepsi negara demokrasi, pengawasan juga mendapatkan tempat yang sentral. Utamanya dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap pemerintah oleh rakyat. Sebagaimana telah dipahami bahwa hakekat demokrasi adalah pemerintahan yang didasarkan atas kehendak rakyat, bukan atas kehendak penguasa. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam

²² La Ode Husen, *Loc. Cit.*

²³ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 1990, h. 281.

²⁴ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Laksbang, Yogyakarta, 2005, h. 38

menilai *kebijaksanaan negara*, oleh karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.²⁵

Pergeseran bentuk demokrasi dari demokrasi langsung menuju demokrasi perwakilan (*representative democracy*) memberikan dasar penguatan kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun DPRD. Pengawasan menjadi salah satu dari tiga fungsi utama DPRD sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu fungsi legislasi (*legislation*), fungsi pengawasan (*controlling*) dan fungsi anggaran (*budgeting*).

Tiga ajaran utama dalam hukum tata negara, baik prinsip negara hukum, demokrasi dan pemisahan atau pembagian kekuasaan pada hakikatnya membicarakan tentang pembatasan kekuasaan. Ketiga prinsip tersebut lahir sebagai pembatasan atau respon terhadap kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan.²⁶ Begitu juga tentang pengawasan, yang pada hakikatnya merupakan saran pembatasan kekuasaan yang bertujuan agar pemegang kekuasaan menjalankan kewenangan yang dimiliki tidak menyalahgunakan kewenangannya serta tidak melakukan tindakan sewenang-wenang. Lebih lanjut Diana Halim Koontjoro mengemukakan bahwa dalam konteks hukum administrasi, pengawasan untuk mencegah timbulnya dan menindak segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan

²⁵ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Rajawali, Jakarta, 1983, h.207

²⁶ A. Mukhti Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, h. 6-17

sekaligus untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik disengaja maupun tidak disengaja dalam rangka administrasi negara melakukan tugasnya mengemban servis publik.²⁷

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggungjawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan dan terwujud penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

1. Pengawasan dalam Perspektif Negara Hukum, Demokrasi dan Prinsip Penyelenggaraan Negara yang Bersih

a. Pengawasan sebagai Instrumen Penegakan Hukum

Konsepsi penegakan hukum itu sendiri terdapat perbedaan ruang lingkup antara Negara-negara *common law* dengan negara-negara Eropa Kontinental. Dalam *common law*, penegakan hukum dikenal dengan istilah *law enforcement* yang berarti penegakan hukum secara represif berupa penerapan sanksi sedangkan yang bersifat preventif dikenal dengan istilah *compliance* yang meliputi negoisasi, supervise, penerangan dan lain-lain. Di Negara-negara Eropa Kontinental dikenal dengan istilah *handhaving* yang didalamnya

²⁷ Diana Halim Koentjoro dalam S.F. Marbuk dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, h. 279.

tercakup penegakan hukum preventif atau *compliance* maupun penegakan hukum represif yang dalam *common law* disebut dengan *enforcement of law*.

Kedudukan pengawasan sebagai penegakan hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kepatuhan masyarakat kepada aturan hukum dapat dilihat jelas dengan meminjam konsepsi penegakan hukum lingkungan yang dikemukakan oleh Biezerved.²⁸

b. Pengawasan Ditinjau dari Sudut Pandang Negara Hukum

Pengawasan dalam konteks hukum, dapat dimaknai sebagai upaya agar peraturan yang telah dibuat dapat dilaksanakan dan diterapkan sesuai dengan tujuan dibuatnya peraturan tersebut. Konsep negara hukum baik *rechtstaats* maupun *rule of law* tidak menghendaki penggunaan kekuasaan negara menyimpang dari hukum. Oleh karena itu, dalam konsepsi negara hukum dijunjung tinggi asas supremasi hukum dan asas pemerintahan menurut hukum (*rechtsmatigheid van bestuurs*). Hal ini sejalan dengan hakekat pengawasan yang tujuannya adalah untuk membatasi penggunaan kekuasaan agar tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Badan-badan, instansi atau pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melaksanakan pengawasan dalam konsep negara hukum adalah institusi penegak hukum. Melalui kewenangan pengawasan yang dimiliki, dapat mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk meluruskan pelanggaran hukum yang terjadi. Dengan kata lain, lembaga pengawasan justru diperlukan

²⁸ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.38.

dalam rangka menegakkan konsep negara hukum, khususnya melakukan kontrol terhadap penguasa guna melindungi hak-hak asasi warga negara serta menjaga agar kekuasaan dijalankan menurut ketentuan hukum (asas legalitas atau prinsip supremasi hukum) dan tidak atas kekuasaan semata (absolutisme).

Pada tujuan akhirnya, baik pengawasan maupun negara hukum mempunyai arah yang jelas yaitu sama-sama merupakan sarana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial yang merupakan tujuan utama dari negara hukum. Eksistensi pengawasan dikaitkan dengan latar belakang dari lahirnya ide negara hukum adalah sangat jelas keterkaitannya, yakni merupakan sarana untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan agar tidak disalahgunakan, sehingga tidak terjadi kekuasaan yang sewenang-wenang.²⁹

c. Pengawasan Ditinjau dari Sudut Pandang Demokrasi

Demokrasi sering dikenal sebagai pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat. Dalam praktek penyelenggaraan negara, pelaksanaan demokrasi pada dasarnya terbagi dalam dua kategori, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi dan tidak langsung. Untuk demokrasi langsung saat ini sangat sulit ditemukan bahkan mungkin hanya menjadi sebuah konsep, mengingat semakin besarnya jumlah penduduk di suatu negara.

Demokrasi langsung dipraktekkan pada zaman Yunani kuno yang masih berbentuk Negara Kota (*Police State*). Pada saat pemerintahan hendak mengambil keputusan tertentu, rakyat dikumpulkan di suatu tempat tertentu untuk dimintai pendapat tentang suatu keputusan yang akan diambil pemerintah.

²⁹ Ibid h.45.

Dewasa ini hal tersebut tidak mungkin dilakukan lagi. Hal itulah yang kemudian menyebabkan berkembangnya model demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Dalam demokrasi perwakilan, rakyat memilih pejabat-pejabat untuk membuat keputusan, membuat undang-undang dan melaksanakan kegiatan-kegiatan negara untuk dan atas nama rakyat.

Pengawasan dikaitkan dengan konsepsi negara demokrasi berfungsi sebagai sarana penguatan kedaulatan rakyat. Dalam negara yang demokratis, rakyat mempunyai peranan baik dalam proses pembentukan pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam rangka mengawasi jalannya pemerintahan. Dalam proses pembentukan pemerintahan, rakyat melalui pemilihan umum memilih kepala pemerintahan Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam rangka pelaksanaan pemerintahan dibutuhkan lembaga-lembaga politik seperti Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota, juga DPR, DPD dan DPRD. Sedangkan dalam rangka mengawasi pemerintahan dibutuhkan lembaga-lembaga pengawasan. Lembaga-lembaga pengawasan tersebut dapat berasal dari lembaga politik itu sendiri atau lembaga khusus. Pemberian wewenang pengawasan pada DPR/DPD/DPRD menjadi salah satu implementasi peran serta masyarakat secara tidak langsung dalam pengawasan pelaksanaan pemerintahan.³⁰

Saat ini pun masyarakat/rakyat dapat secara langsung melakukan pengawasan pelaksanaan pemerintahan mengingat semakin terbukanya pemerintahan sebagai kontrol. Pengawasan sebagai sarana demokratisasi akan semakin mendapat tempatnya, jika terdapat hubungan timbal balik antara

³⁰ Ibid h.52.

lembaga-lembaga pengawasan dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Akses masyarakat kepada lembaga-lembaga pengawasan, baik berbentuk laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyelenggaraan pemerintahan maupun respon masyarakat terhadap hasil temuan pengawas seyogyanya mendapat pengaturan dalam perangkat hukum pengawasan.

d. Pengawasan dalam Hubungannya dengan Penyelenggaraan Negara yang Bersih

Pengawasan sebagai sarana negara hukum dan demokrasi menjadi sangat penting kedudukannya dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih. Pengawasan dalam hal ini menjadi salah satu untuk mencegah terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penyelenggaraan negara.

Pengawasan internal dan struktural sangat membantu dan menuntun aparat penyelenggara negara untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan eksternal dan fungsional membuat penyelenggara negara lebih berhati-hati dalam menggunakan kekuasaannya. Sementara itu pengawasan oleh parlemen memberi dorongan yang cukup kuat kepada aparat penyelenggara negara untuk menjalankan kekuasaannya sesuai dengan kehendak rakyat.³¹

³¹ Ibid h.67.

2. Pengaturan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Hukum Positif

a. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Pengaturan pengawasan dalam undang-undang ini terdapat dalam pasal 156 yang ditegaskan bahwa: “*Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah*”. Dengan demikian kepala daerah mempunyai kewenangan dalam seluruh rangkaian kegiatan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan.

Pengawasan menjadi bagian tak terpisahkan dari proses pengelolaan keuangan daerah. Dengan kata lain kepala daerah memegang kewenangan pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah. Dari sudut pandang manajemen, hal ini sangat wajar karena kewenangan pengawas melekat pada manajer. Selanjutnya dengan diletakkan pengawasan sebagai bagian akhir dari rangkaian pengelolaan keuangan daerah, maka dapat disimpulkan bahwa kepala daerah melakukan pengawasan terhadap keseluruhan proses mulai dari perencanaan hingga pengawasan.

Konsep pengawasan sebagai integral dari fungsi pengelolaan keuangan yang menjadi tanggungjawab kepala daerah menunjukkan bahwa pembentuk

undang-undang menginginkan pengelolaan keuangan dilakukan secara transparan profesional dan akuntabel.³²

Lebih lanjut pengelolaan keuangan daerah diatur pada Pasal 156 ayat (2) dan (3):

Ayat (2)

“Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah”. Sementara ayat 3 menyebutkan, “Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang”.

Ketentuan tersebut memberikan wewenang kepada kepala daerah untuk melimpahkan atau tidak melimpahkan kewenangan pengawasan pengelolaan keuangan keuangan daerah. Dengan demikian berarti terdapat ruang kebebasan bertindak bagi kepala daerah atau yang dalam hukum administrasi dikenal dengan asas *freis ermessen* (*discretionary power*).³³ Dalam hal kepala daerah melimpahkan kewenangan pengawasan berdasarkan pasal 156 ayat 3 harus dilimpahkan kepada lembaga atau badan yang kewenangannya terpisah dari fungsi pengelolaan keuangan daerah lainnya.

Persoalan pemisahan kewenangan, sejalan dengan prinsip *check and balances* yang dikehendaki dalam *good government*. Pemisahan kewenangan mendorong terwujudnya kemandirian lembaga-lembaga atau pejabat pengelola

³² Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.69.

³³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, h.145.

keuangan daerah termasuk institusi pengawasan sehingga dapat menjalankan tugasnya secara lebih professional, efektif dan efisien. Hal ini sangat mendorong terwujudnya pengelolaan keuangan daerah yang bersih dan bebas KKN.

Pengawasan pemerintah yang dimaksud dalam ketentuan di atas merupakan pengawasan yang spesifik terkait dengan pengelolaan keuangan daerah. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa bagian terpenting dari penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah urusan pengelolaan keuangan daerah. Kinerja pemerintahan daerah dapat diukur dari kinerja pengelolaan keuangannya. Oleh karena itu, pengawasan pemerintah terhadap pengelolaan keuangan daerah mendapat perhatian lebih baik dari pembentuk undang-undang. Pengawasan pemerintah tidak hanya bersifat represif (setelah pelaksanaan), tetapi juga meliputi pengawasan yang bersifat preventif yang dilakukan pada tahap perencanaan atau penyusunan APBD. Hal ini dapat perhatian khusus dalam BAB VIII paragraph kesepuluh tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban APBD.³⁴

³⁴ Pasal 185 dan 186 serta Penjelasan Umum angka kesembilan UU 32/2004. Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah mendapat persetujuan bersama Kepala Daerah dengan DPRD harus dievaluasi oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk daerah kota dan kabupaten. Evaluasi oleh pemerintah ini bisa berdampak pada pembatalan Perda APBD jika Kepala Daerah dan DPRD tidak mengindahkan rekomendasi penyempurnaan oleh pemerintah.

b. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengaturan pengawasan pengelolaan keuangan daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah terdapat dalam pasal 4 ayat 1 yang menyatakan bahwa:

“Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat”.

Fungsi pengawasan memiliki kedudukan yang penting dalam mengimplementasikan asas-asas tersebut dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengawasan akan membuat pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai dengan peraturan, efisien, efektif.

Pengaturan di Peraturan Pemerintah ini sangat berbeda sekali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal kewenangan kepala daerah. Dalam undang-undang pemerintah daerah, kepala daerah memiliki kewenangan penuh dalam pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Sedangkan dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 kepala daerah selaku pemegang kekuasaan daerah tidak menggambarkan memiliki kewenangan pengawasan oleh kepala daerah. Kewenangan kepala daerah sebagai pengelola keuangan daerah meliputi:

1. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
2. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah;

3. Menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang;
4. Menetapkan bendahara penerima dan atau bendahara pengeluaran;
5. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
6. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
7. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah;
8. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

Pengawasan dalam PP ini, diatur dalam bab XII tentang Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah. Terdapat beberapa istilah yang menunjukkan jenis dan bentuk pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah meliputi pembinaan dan pengawasan, pengendalian intern, dan pemeriksaan ekstern. Berdasarkan ketentuan Pasal 129 dan 131 maka wewenang pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk daerah Propinsi, dan dikoordinasikan oleh Gubernur untuk daerah kabupaten dan kota.³⁵

³⁵ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.83.

c. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Permendagri ini ditetapkan sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 yang merupakan aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini sesuai dengan Pasal 155 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 yang menyebutkan bahwa:

“ketentuan lebih lanjut tentang pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peratura Menteri Dalam Negeri”.

Pengaturan pengelolaan keuangan daerah dalam Permendagri ini, dilihat dari aspek kewenangan membuat peraturan telah terjadi tumpang tindih kewenangan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebetulnya mendelegasikan kewenangan untuk membuat pedoman pengelolaan keuangan daerah kepada presiden melalui Pemerintah bukan kepada Menteri Dalam Negeri. Terlepas dari aspek formal tersebut diatas, Permendagri ini dalam prakteknya tetap menjadi dasar pengaturan pengelolaan keuangan daerah. oleh karena itu perlu dikaji materi muatannya.

Pengaturan tentang pengawasan terdapat dalam Bab XIII tentang Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah. Materi muatan pengaturan tentang pengawasan dalam permendagri ini tidak banyak mengalami kemajuan dibandingkan dengan materi muatan Peraturan

Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, kecuali pengaturan tentang pengawasan DPRD yang mengalami sedikit kemajuan.³⁶

d. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007

Pengawasan pengelolaan keuangan daerah dalam kedua PP ini berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang sudah dijelaskan sebelumnya. Mengingat dalam kedua PP tersebut sudah tampak penjelasan mengenai pengawasan internal. Dalam ketentuan tersebut, telah mengerucut dimana fungsi pengawasan internal yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri dilaksanakan oleh lembaga Inspektorat Jendral dan Unit Pengawasan Lembaga Non Departemen ditingkat Pusat, kemudian Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota untuk didaerah yang disebut dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP).

Keberadaan APIP dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, terlihat dalam pengaturan tentang kewenangan dan fungsinya yang diatur dalam Pasal 28 ayat 1 khususnya huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005:

Aparat pengawasan intern pemerintah melakukan pengawasan sesuai fungsi dan kewenangannya meliputi:

1. Pemeriksaan dalam rangka berakhirnya masa jabatan kepala daerah;

³⁶ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.87.

2. Pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
3. Pengujian terhadap laporan berkala dan atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja;
4. Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme;
5. Penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijaksanaan, pelaksanaan program dan kegiatan;
6. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pemerintahan desa.

e. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Peraturan Daerah

Peraturan daerah dibentuk oleh pemerintah daerah, dalam hal ini oleh kepala daerah bersama-sama dengan DPRD. Seiring dengan berganti rezim pemerintahan sebagai akibat reformasi, maka dilakukan perubahan sistem pemerintahan negara, dari sistem sentralisasi ke desentralisasi. Demikian pula dengan kedudukan lembaga perwakilan rakyat dilakukan reposisi fungsi legislasi kepada DPR dan DPRD.

Peraturan Daerah sebagai suatu produk hukum lokal merupakan aktualisasi dari kehendak rakyat di daerah bersangkutan yang disalurkan melalui para wakilnya di DPRD untuk dikonkritkan menjadi kebijakan lokal. Sebagai produk hukum daerah, maka sangat besar harapan pada materi muatan perda

untuk mengatur hal-hal yang sesuai dengan aspirasi rakyat daerah, termasuk yang berkaitan dengan pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

Terkait dengan pengawasan pengelolaan keuangan daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan isyarat agar kewenangan pengawasan kepala daerah dilimpahkan atas dasar prinsip pemisahan kekuasaan. Sementara itu Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 mengintrodusir tentang pengendalian intern yang diselenggarakan kepala daerah. Oleh karena itu bagaimana wujud pengawasan oleh kepala daerah seharusnya menjadi perhatian kepala daerah dalam menyusun raperda pengelolaan keuangan daerah.³⁷

3. Macam-macam pengawasan

Pengawasan sebagai instrumen organisasi mempunyai banyak klasifikasinya, antara lain sebagai berikut:³⁸

a. Pengawasan intern dan pengawasasn ekstern

Pengawasan ini berdasarkan hubungan antara pengawas dengan yang diawasi. Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.” Dalam hal ini keduanya berada dalam hubungan pekerjaan. Sedangkan pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang

³⁷ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.101.

³⁸ Syahrul Yasin Limpo, *Penerapan Prinsip-prinsip Good Government dalam Pelaksanaan Pengawasan Fungsional pada Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan*”, *Disertasi*, Universitas Hasanudin, Makassar, 2007, h. 110-117

dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini tidak ada hubungan hirarki pekerjaan.

b. Pengawasan preventif (*pra audit*) dan pengawasan represif (*post audit*)

Pengawasan ini dikelompokkan berdasarkan waktu pengawasan.

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.” Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.” Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

Adapun pengawasan represif dapat dilakukan melalui:

- a. Secara *tournee*, yang disebut inspeksi;
 - b. Tanpa diberi tahu terlebih dahulu, secara mendadak, atau inspeksi mendada (sidak), dan
 - c. *Checking on the spot* yakni pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung Irjen dari tiap departemen yang bersangkutan, BPKP terhadap bendaharawan ditempat terjadinya aktivitas yaitu mengenai bukti pengeluaran, pembebanan pengeluaran, efisiensi pengeluaran dan pemeriksaan terhadap buku kas, buku penolong, dan buku bank serta realisasi yang sebenarnya yang ada pada brandkast atau pada saldo R/C pada bank pemerintah.³⁹
- c. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
- Pengawasan ini dikelompokkan berdasarkan obyek yang diperiksa. Dalam pengawasan langsung dilakukan jika pengawas secara langsung menginspeksi atau *on the spot* di tempat pekerjaan. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan jika pengawasan hanya memeriksa berkas atau dokumen.
- d. Pengawasan fungsional dan pengawasan struktural

³⁹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005, h. 138.

Pengawasan ini dikelompokkan berdasarkan institusi pengawasnya. Pengawasan fungsional dilakukan institusi yang memang secara fungsional baik intern maupun ekstern berwenang melakukan pengawasan. Sedangkan pengawasan struktural adalah kewenangan pengawasan yang melekat kepada pimpinan organisasi.

Sementara dalam literatur lain disebutkan ada pembagian/klasifikasi pengawasan tambahan yakni:⁴⁰

a. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.” Pengawasan ini pada dasarnya sama dengan pengawasan langsung dan tidak langsung.

b. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechtmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechtmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah

⁴⁰ Yosa, 2010, *Pengertian Pengawasan (on line)*, <http://pengertianpengawasan.edu/html>, (27 Juli 2011)

sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”

4. Kelembagaan dan Mekanisme Pengawasan Pengelolaan Keuangan

Daerah

Sebagaimana diuraikan diatas, bahwasannya macam-macam pengawasan banyak klasifikasinya. Namun apabila dilihat dari lembaga pengawasan keuangan pusat dan daerah, ada beberapa institusi atau lembaga yang diberikan wewenang oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan pengawasan. Untuk menciptakan sistem pengawasan yang efektif dan efisien sehingga terwujud pemerintahan yang bersih.

a. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah oleh Kepala Daerah

Dalam perangkat hukum pengelolaan keuangan daerah, kepala daerah didesain sebagai pejabat yang paling bertanggungjawab atas semua kegiatan pengelolaan keuangan daerah mulai perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban sampai dengan pengawasan. Oleh karena itu adanya wewenang pengawasan kepala daerah adalah sesuatu yang melekat pada jabatan kepala daerah selaku penanggung jawab pengelolaan keuangan daerah.

Pengawasan kepala daerah merupakan pengawasan internal pemerintah yang bersifat terpadu, artinya pengawasan ini dilakukan dalam organ pemerintahan serta terpadu dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Ruang lingkup pengawasan kepala daerah melekat pada seluruh kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada kepala daerah selaku penanggung jawab pengelola keuangan daerah.

Ditengah semangat penyelenggaraan negara yang bersih, pengawasan internal kepala daerah harus mampu mewujudkannya. Urusan pemerintahan bersentuhan dengan kepentingan publik yang harus benar-benar mendapatkan prioritas. Tidak kalah pentingnya adalah pemahaman bahwa ketidakberesan pengelolaan keuangan daerah dapat menyeret kepala daerah pada urusan hukum yang merugikan baik dari segi karir politik maupun finansialnya. Sebaliknya apabila kepala daerah dapat mendudukkan dirinya sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah yang juga berarti penegak hukum administrasi, maka semakin banyak yang dia perbuat untuk masyarakat yang telah mempercayakan dirinya sebagai kepala daerah.

Mekanisme pengawasan kepala daerah dilakukan melalui mekanisme pengendalian internal yang merupakan proses berkesinambungan untuk menjamin pelaksanaan APBD sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Mekanisme ini berjalan jika setiap pejabat terkait saling melakukan mekanisme *check and balances* sebagaimana dikehendaki oleh *good governance*.

Kepala daerah dan sekretaris daerah melakukan pemeriksaan secara seksama atas pengajuan pencairan dana yang diajukan SKPD dengan meminta pertimbangan terlebih dahulu kepada Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah atau PPKD untuk memastikan bahwa penggunaan dana tersebut dibenarkan. Begitu juga dengan pimpinan SKPD dalam menyetujui pengajuan dari PPTK terlebih dahulu harus memperhatikan verifikasi yang dilakukan oleh Kepala Bagian Keuangan dan Bendahara serta memastikan secara riil bahwa pekerjaan telah selesai (sesuai dengan Pasal 12 PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah).⁴¹

Dalam upaya menyelenggarakan pengendalian intern, maka kepala daerah harus mendayagunakan kewenangan pengelolaan keuangan daerah untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, antara lain dengan memperhatikan SPIP yang terdapat dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 antara lain sebagai berikut:

- a. Memberikan keteladanan pelaksanaan aturan perilaku pada setiap tingkat pimpinan Instansi Pemerintah dan menegakkan tindakan disiplin yang tepat atas penyimpangan terhadap kebijakan dan prosedur, atau pelanggaran terhadap aturan perilaku (Pasal 5)
- b. Menyusun standar kompetensi untuk setiap tugas dan fungsi pada masing-masing posisi dalam instansi pemerintah dalam memilih pimpinan instansi pemerintah yang memiliki kemampuan manajerial dan

⁴¹ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.146.

pengalaman teknis yang luas dalam pengelolaan instansi pemerintah serta melakukan pendelegasian wewenang secara tepat dengan melakukan pemisahan fungsi (Pasal 6, Pasal 8, dan Pasal 18)

- c. Merespon secara positif terhadap pelaporan yang berkaitan dengan keuangan, penganggaran, program, dan kegiatan (Pasal 7)
- d. Pengendalian atas kegiatan pegawai melalui penggunaan prosedur, supervise, dan review.

b. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah oleh DPR/DPRD

Fungsi pengawasan adalah salah satu dari tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR), selain fungsi legislasi dan anggaran. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memperjuangkan kepentingan dan aspirasi publik harus menjalankan fungsi pengawasannya secara optimal terlebih dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tetap ditegaskan bahwa DPRD berkedudukan sebagai pengawas dalam pelaksanaan APBD.

Ruang lingkup pengawasan pengawasan DPRD dapat dilihat dalam Pasal 311 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang menyebutkan:

- 1) DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD;

2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan pemeriksaan tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APBD.

Dari rumusan diatas tampak jelas sekali bahwa tujuan pengawasan DPRD adalah untuk menjamin agar sasaran yang telah ditetapkan APBD dapat di capai. Pemeriksaan dilakukan oleh para professional di bidang keuangan dan akuntansi untuk dapat melihat akuntabilitas keuangan daerah secara menyeluruh. Dengan demikian dapat dilihat apabila terdapat kegiatan yang menyimpang serta diketahui jumlah kerugian daerah. Hal tersebut tidak mungkin dilakukan oleh DPRD, yang anggotanya bukan professional di bidang keuangan.

Mekanisme atau tata cara pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD oleh Kepala Daerah beserta jajarannya tidak diatur dalam satu pasal pun yang memberi penjelasan atau penegasan secara teknis tentang bagaimana pengawasan pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD. Hal ini menuntut kreatifitas dan inovasi dari DPRD, alat kelengkapan dan anggota untuk memaksimalkan kewenangan dan hak-hak yang dimiliki. Tanpa memiliki kreativitas tersebut, maka DPRD tidak akan bisa bertindak pro aktif mengawal pelaksanaan APBD. DPRD hanya akan melakukan tindakan pasif, yaitu menerima laporan

pelaksanaan APBD pada semester I atau akhir tahun anggaran, serta menerima LHP dari BPK.

Mekanisme dalam tata tertib yang dapat dioptimalkan untuk melaksanakan wewenang pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD antara lain:

1. Penggunaan hak DPRD yang meliputi hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat (Pasal 63 dan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003);
2. Penggunaan hak-hak anggota DPRD yang meliputi hak mengajukan pertanyaan serta hak menyampaikan usul dan pendapat (Pasal 64 dan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003);
3. Penggunaan beberapa mekanisme DPRD yang lain, di antaranya melalui Kegiatan Konsultasi Pimpinan dengan Kepala Daerah, Kegiatan Komisi, Panitia Khusus, Kunjungan Kerja, Inspeksi dan Reses DPRD.⁴²

c. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah oleh APIP

Lembaga pengawas intern pemerintah dibentuk dengan tugas khusus untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan termasuk didalamnya pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Keberadaan lembaga-lembaga tersebut dikenal dengan

⁴² Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h.163

istilah APIP (Aparat Pengawasan Intern Pemerintah) menjalankan tugas pengawasan fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ yang memang memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan. Hal itu berbeda dengan pengawasan kepala daerah, karena tugas tersebut merupakan bagian dari fungsi manajemen kepala daerah. Demikian pula dengan pengawasan oleh DPRD, yang merupakan salah satu fungsi DPRD selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran.

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jendral Departemen Dalam Negeri, Inspektorat Propinsi, Inspektorat Kab/Kota. Pembentukan APIP dimaksudkan untuk membantu pemerintah dalam hal ini Presiden (termasuk Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota) dalam melakukan pengawasan dan/atau pemeriksaan tanggung keuangan Negara secara terpadu, efisien, dan efektif. Penyampaian informasi hasil pengawasan oleh APIP bersifat *early warning system* (sistem peringatan dini) kepada presiden beserta pimpinan lembaga eksekutif yang berwenang. Informasi dimaksud digunakan untuk keperluan *continuing improvement* (perbaikan berkelanjutan) penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.⁴³

⁴³ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h. 167.

1. Pengawasan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan diadakan untuk membantu presiden dalam menjalankan pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan serta pengurusan pembangunan yang menjadi tanggung jawab Presiden.

Sesuai dengan Pasal 52, 53 dan 54 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas Pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas, BPKP menyelenggarakan fungsi :

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan;
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPKP;
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan pengawasan keuangan dan pembangunan;

- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Dalam menyelenggarakan fungsi tersebut, BPKP mempunyai kewenangan :

- a. penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d. Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya;
- e. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya;
- f. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh BPKP dapat dilihat dari beberapa kewenangan yang dimiliki olehnya. Dari situ dapat dikemukakan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh BPKP dapat berupa pengawasan langsung maupun tidak langsung.

Pengawasan secara langsung dapat dilakukan oleh BPKP melalui observasi atau pemeriksaan secara fisik atas proyek pembangunan yang didanai oleh APBD. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan melalui pemeriksaan dokumen-dokumen terkait dengan proyek pembangunan dimaksud.

Secara garis besar kegiatan BPKP dikelompokkan ke dalam empat kelompok, yaitu:

1. Audit
2. Konsultasi, asistensi dan evaluasi
3. Pemberantasan KKN, dan
4. Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan

2. Pengawasan oleh Inspektorat Jendral Departemen Dalam Negeri

Sejalan dengan kedudukan BPKP di tingkat Pemerintah, maka di tingkat Departemen di adakan Inspektorat Jendral (Itjen) untuk membantu Menteri yang bersangkutan dalam menyelenggarakan pengawasan umum atas segala aspek pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab Menteri. Posisi Inspektorat Jendral Departemen terhadap Menteri itu pada hakikatnya sejajar dengan posisi BPKP terhadap Presiden, tetapi dalam hal Inspektorat Jendral ini lebih jelas bahwa ia bukan hanya membantu Menteri dalam menyelenggarakan pengawasan atas

keuangan dan pembangunan saja tetapi meliputi seluruh aspek penyelenggaraan tugas yang menjadi tanggung jawab Menteri yang bersangkutan.⁴⁴

Ruang lingkup pengawasan fungsional oleh Inspektorat Jenderal meliputi semua institusi/lembaga dibawah koordinasi Departemen Dalam Negeri, termasuk didalamnya adalah pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana pengelolaan keuangan daerah berada didalamnya. Dengan demikian peran Itjen Depdagri dalam melakukan pengawasan fungsional terhadap pengelolaan keuangan daerah telah memiliki landasan hukum yang kuat, yaitu diatur dalam Pasal 3 ayat (7) Keputusan Presiden Nomor 109 Tahun 2001: *“Inspektorat Jenderal melaksanakan pengawasan fungsional di lingkungan Departemen”*.

3. Pengawasan oleh Inspektorat Daerah

Untuk menjalankan fungsi pengawasan internal di daerah, secara khusus dibentuk lembaga pengawasan yang kedudukannya berada di bawah kepala daerah. Lembaga tersebut adalah Inspektorat, yang sebelumnya bernama Badan Pengawas Daerah (Bawasda). Landasan pengaturan Inspektorat Daerah ditemukan dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 41 Tahun 2007 tentang Perangkat Organisasi Daerah. Pasal 5 dan pasal 12 PP tersebut

⁴⁴ Ady Kusnadi, *Penelitian Tentang Aspek Hukum Pengawasan dalam Pelaksanaan Keuangan Pusat dan Daerah* 2000. H. 76.

menegaskan bahwa di setiap daerah otonom dalam hal ini Propinsi dan Kabupaten/Kota harus dibentuk Inspektorat sebagai badan pengawas daerah.

- 1) Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 2) Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.
- 3) Inspektorat dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
 - a) Perencanaan program pengawasan;
 - b) Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
 - c) Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.
- 4) Inspektorat dipimpin oleh inspektur;
- 5) Inspektur dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab langsung kepada Kepala Daerah dan secara teknis administrative mendapat pembinaan dari sekretaris daerah.

Landasan hukum lain terdapat dalam pasal 156 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa “Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan

pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana hal tersebut kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah”.

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal 71 tersebut dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh inspektorat memang tidak spesifik pada pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya berfungsi sebagai badan pengawas dan atau pemeriksa terhadap penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh Dinas/Instansi yang dibiayai oleh APBD daerah wilayah kabupaten/kota. Dalam Pasal 3 dijelaskan bahwa Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

- a. Perencanaan program pengawasan;
- b. Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
- c. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan.

Dalam melaksanakan pengawasan, Inspektorat Daerah memiliki wewenang berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Pemerintah Daerah. Berdasarkan hal tersebut secara tersirat, Inspektorat memiliki wewenang antara lain:

- a. Meminta, menerima dan mengusahakan bahan-bahan atau keterangan-keterangan yang diperlukan dari pejabat di lingkungan Kementerian Dalam Negeri di pusat maupun daerahnya yang bersangkutan dipandang perlu;
- b. Melakukan atau menyuruh melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan di tempat-tempat tertentu;
- c. Memanggil pejabat-pejabat di lingkungan Kementerian Dalam Negeri baik yang di pusat maupun di daerah dan pejabat-pejabat yang bersangkutan di daerah untuk meminta keterangan-keterangan yang diperlukan dengan memperhatikan jenjang yang berlaku.

Bilamana tugas, fungsi dan wewenang Inspektorat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang telah ditentukan tidak menyimpang pelaksanaannya dari aturan yang telah ditetapkan, maka pelaksanaan pengawasan akan mudah dilaksanakan. Dengan begitu akan terwujud suatu pengawasan yang komprehensif dan pemerintahan yang bersih dari tindakan penyelewengan.

d. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Badan Pemeriksa Keuangan merupakan lembaga pengawasan keuangan yang memiliki posisi hukum terkuat. Lembaga ini merupakan lembaga yang dibentuk oleh konstitusi secara khusus untuk melakukan pengawasan pengelolaan keuangan Negara.⁴⁵ Dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan dan atau pengawasan keuangan Negara baik di Pusat maupun di Daerah. Landasan konstitusi yang menetapkan keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan terdapat dalam pasal 23 E UUD 1945, dalam pasal tersebut menegaskan bahwa:

- 1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan Mandiri;
- 2) Hasil pemeriksaan keuangan Negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya;
- 3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan atau badan sesuai dengan Undang-Undang.

⁴⁵ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h. 179.

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan satu lembaga Negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara. Hal ini berarti konstitusi telah mensejajarkan kedudukan BPK sebagai lembaga tinggi Negara yang setara dengan Presiden dan DPR. BPKP berada di bawah Presiden, Inspektorat Jendral berada di bawah Menteri Dalam Negeri, begitu juga Inspektorat Daerah yang berada di bawah Kepala Daerah yang notabene berada dibawah Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Atas dasar itulah maka jelas sekali bahwa BPK merupakan lembaga pengawas eksternal dimana secara struktural BPK tidak menjadi bagian dari pemerintah. Demikian pula dengan dengan pejabat-pejabat pemeriksa BPK, mereka tidak berada dalam suatu hubungan kerja atasan-bawahan dengan objek yang diperiksa.

Supremasi BPK sebagai lembaga pengawas keuangan semakin tampak dengan adanya ketentuan pasal 9 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara: *“Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan tanggungjawab keuangan Negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah”*. Sedangkan bagi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) adalah wajib untuk menyampaikan hasil pemeriksaan yang dilakukan kepada BPK.

Mengenai tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah dijelaskan secara rinci dalam Bab III pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyebutkan BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara.

Adapun wewenang BPK terdapat dalam pasal 9 ayat 1 Undang-Undang No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang meliputi:

- a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
- b. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit Organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;

- c. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan, dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
 - d. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
 - e. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan pemerintah pusat/pemerintah daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - f. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - g. Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
 - h. Membina jabatan fungsional Pemeriksa;
 - i. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintah;
- dan

- j. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

Lingkup kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan meliputi 3 macam pemeriksaan sebagaimana diatur dalam Bab II pasal 2 s.d pasal 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, sebagai berikut:

- 1) Pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan yang dibuat oleh Kepala Daerah dengan maksud mengevaluasi tingkat kewajaran yang disajikan dalam laporan. Pemeriksa Keuangan diakhir dengan opini atau pendapat BPK tentang kewajaran laporan keuangan Pemerintah Daerah;
- 2) Pemeriksa kinerja, yaitu pemeriksaan atas pengelolaan keuangan Negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi, dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.
- 3) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yaitu pemeriksaan yang tidak termasuk dalam butir 1 dan butir 2. Termasuk dalam pemeriksaan ini adalah pemeriksaan investigative yang dilakukan atas permintaan aparat penegak hukum.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, BPK berpatokan kepada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SKPN) yang ditetapkan setelah berkonsultasi dengan pemerintah.⁴⁶ Dalam hal ini telah BPK telah menetapkan Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang SKPN. Standart pemeriksaan dibuat untuk menjamin bahwa pelaksanaan pemeriksaan akan berjalan efektif sesuai dengan tujuan dilaksanakan pemeriksaan yang tidak lain adalah menciptakan tata kelola keuangan yang bersih sehingga tercipta pemerintahan yang bersih. SKPN berisi standar yang harus dilakukan para auditor BPK/pemeriksa baik menyangkut persyaratan professional pemeriksa, mutu pemeriksaan maupun persyaratan pelaporan pemeriksaan.

Hasil pemeriksaan BPK yang berupa opini, kesimpulan, temuan dan rekomendasi mengenai pengelolaan keuangan daerah diserahkan oleh BPK kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selambat-lambatnya dua bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah daerah.⁴⁷ Selain itu kepada DPRD, BPK juga menyampaikan laporan hasil pemeriksaan kepada Penganggungjawaban pengelola Keuangan Daerah yang dalam hal

⁴⁶ Pasal 5 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

⁴⁷ Ibid Pasal 17 ayat (2)

ini adalah Bupati/Walikota untuk kabupaten/kota dan Gubernur untuk propinsi.⁴⁸

Penyampaian laporan hasil pemeriksaan (LHP) kepada Kepala Daerah dan DPRD tidak terlepas dari aspek pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah secara umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. penyampaian laporan hasil pemeriksaan BPK juga dimungkinkan disampaikan BPK kepada aparat penegak hukum. Hal ini wajib dilakukan BPK apabila dalam pemeriksaan yang dilakukan terdapat indikasi pelanggaran pengelolaan keuangan daerah yang memenuhi unsure-unsur sebuah tindak pidana.⁴⁹

Untuk tindak lanjut temuan BPK oleh Kepala Daerah sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa LHP BPK pertama kali diserahkan kepada penanggung jawab pengelolaan keuangan daerah, yaitu Kepala Daerah. Berdasarkan penilaian dalam pemeriksaan atas laporan keuangan yang telah dilakukan sesuai dengan standar akuntansi, maka BPK menyampaikan pendapatnya tentang wajar atau tidak wajar laporan keuangan pemerintah daerah tersebut. Tingkat kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan daerah didasarkan pada kriteria:

⁴⁸ Ibid Pasal 17 ayat (3)

⁴⁹ Pasal 14 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

- 1) Kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP);
- 2) Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*);
- 3) Kepatuhan terhadap perUndang-Undangan;
- 4) Efektivitas sistem pengendalian intern.

Dalam hal ini opini BPK bahwa penyajian informasi keuangan tidak wajar, maka Kepala Daerah wajib memberikan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan. Dengan demikian laporan keuangan yang telah diperiksa memuat koreksi sebelum disampaikan kepada DPRD.⁵⁰

Pemeriksaan selanjutnya menyangkut aspek kinerja dari masing-masing organ pemerintahan daerah, BPK melaporkan adanya temuan dan selanjutnya memberikan rekomendasi penyelesaiannya. Dalam hal ditemukan adanya pelanggaran pengelolaan keuangan daerah, maka pimpinan SKPD memberikan tanggapan atas temuan yang juga dimuat dalam laporan hasil pemeriksaan BPK. Dalam bagian akhir laporan hasil pemeriksaan, BPK memberikan rekomendasi kepada Kepala Daerah yang berisi langkah-langkah peningkatan kinerja organisasi yang berisi langkah-langkah dalam mengelola keuangan daerah.

Rekomendasi BPK wajib dilaksanakan oleh Kepala Daerah.

Pelaksanaan rekomendasi menjadi objek pemeriksaan BPK untuk

⁵⁰ Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang, Yogyakarta, 2011, h. 190.

tahun anggaran berikutnya. Apabila Kepala Daerah belum menjalankan rekomendasi tersebut maka akan menjadi temua BPK pada pemeriksaan yang akan datang. Pada temuan kerugian Negara sangat berpotensi menjadi tindak pidana korupsi jika Kepala Daerah belum menjalankan rekomendasi.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan maka metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis, yaitu menganalisis hukum yang tidak hanya sebagai suatu perangkat perundang-undangan yang bersifat normatif melainkan pendekatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan melihat fakta yang ada atau realita di lapang dikaitkan dengan hukum yang berlaku. Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris (*empirical legal research*). Penelitian hukum empiris berarti penelitian terhadap permasalahan hukum akan dilakukan dengan memperhatikan aspek dan pranata-pranata sosial yang lainnya yang ada dalam masyarakat.

B. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum ini, penulis melakukan penelitian berkenaan dengan pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, kemudian melakukan analisis terhadap hasil penelitian tersebut dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta literatur-literatur.

C. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis memilih lokasi di Inspektorat Kabupaten Malang dengan pertimbangan dipilihnya Inspektorat Kabupaten Malang sebagai lokasi penelitian dengan pertimbangan bahwa:

a. Kabupaten Malang

Kabupaten Malang merupakan salah satu kota besar di Jawa Timur dengan mobilitas penduduknya cukup dinamis dan volume kegiatan pemerintahannya cukup padat.⁵¹ Berdasarkan hasil survey jaringan anti korupsi di Jawa Timur menyebutkan bahwa Malang Raya (Kota Malang, Kota Batu dan Kab. Malang) masuk 5 besar..

b. Inspektorat

Karena Inspektoratlah yang memiliki tugas pokok dan fungsi dalam melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Malang dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih.⁵²

D. Populasi dan Sampel

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti dan mempunyai ciri-ciri atau

⁵¹ RKPD Kabupaten Malang 2012

⁵² Misi Kabupaten Malang

karakteristik yang sama.⁵³ Populasi dalam penelitian ini adalah Inspektorat wilayah Kabupaten Malang.

1. Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi.⁵⁴ Cara pengambilan sampel penelitian ini dilakukan dengan cara menentukan responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi. Dalam hal ini, data diperoleh melalui beberap responden antara lain:

- a. Inspektur Kabupaten Malang
- b. Inspektur Pembantu Wilayah

E. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

a. Data Primer

Data Primer adalah data dan informasi yang diperoleh atau diterima dari hasil penelitian dan atau nara sumbernya dengan melakukan studi lapang terhadap objek penelitian di lapangan. Dalam penelitian ini di Inspektorat Kabupaten Malang terkait dengan pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang sebagai upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, serta hambatan-hambatan yang dialami dalam mewujudkan hal tersebut.

⁵³ Roni Hanitojo, dalam Dian Mandharani, "Implementasi Pasal 41 Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terkait dengan Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan APBD Kota Malang", Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2011, hal. 50

⁵⁴ Ibid

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data tambahan untuk melengkapi data pokok yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan meliputi literatur/buku-buku yang terkait dengan penelitian, penelusuran internet, dan studi dokumentasi berkas-berkas penting dari instansi yang diteliti serta penelusuran peraturan perundang-undangan dari berbagai sumber yang berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang sebagai upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, serta hambatan-hambatan yang dialami dalam mewujudkan hal tersebut.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara baik terstruktur ataupun tidak struktur dengan responden penelitian. Responden penelitian ini adalah sejumlah pejabat yang berwenang memberikan informasi serta data yang terkait dengan permasalahan penulis, yaitu:

- 1) Inspektur Kabupaten Malang
- 2) Inspektur Pembantu Kabupaten Malang

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dengan menggunakan serta menganalisa buku-buku ilmiah (literatur), hasil penelitian, penelusuran melalui internet dan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan permasalahan. Sumber data sekunder pada penelitian ini diperoleh dari perpustakaan pusat Universitas Brawijaya, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan situs-situs di internet.

F. Teknik Pengumpulan data

1. Data Primer

Untuk memperoleh data primer yang diperlukan dalam penelitian ini dilakukan dengan wawancara yakni suatu metode pengumpulan data dengan cara mengadakan wawancara atau dialog secara langsung, serta meminta data tertulis kepada pihak pemberi data.⁵⁵ Teknik wawancara dengan menggunakan pedoman pertanyaan yang sudah dipersiapkan sebelumnya dan dimungkinkan wawancara dapat dikembangkan lepas dari pedoman pertanyaan asalkan masih ada hubungan erat dengan permasalahan yang hendak diteliti untuk memperjelas jawaban dari responden.

⁵⁵ Marzuki, dalam Dian Mandharani, "Implementasi Pasal 41 Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terkait dengan Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pelaksanaan APBD Kota Malang", Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2011, hal.53

2. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan sebagai berikut:

a. Dokumentasi

Dalam mengumpulkan data, penulis melakukan dengan cara mengumpulkan, melihat, memeriksa, dan menganalisa dokumen dari Inspektorat kabupaten Malang, yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat oleh penulis.

b. Kepustakaan

Dalam pengumpulan data, penulis mempelajari buku-buku, literatur, hasil penelitian dan peraturan perundang-undangan serta penelusuran situs internet dengan cara menyalin dokumen dan catatan yang terkait dengan masalah yang diangkat penulis.

F. Metode Analisis

Dalam menganalisis data, penulis mempergunakan metode deskriptif-analisis, yaitu berusaha menganalisis data dengan menguraikan dan memaparkan secara jelas dan apa adanya mengenai obyek yang diteliti, data dan informasi yang diperoleh dari obyek penelitian dikaji dan dianalisis dikaitkan dengan teori dan peraturan yang berlaku bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat. Data yang terkumpul atau yang

telah diperoleh oleh penulis disusun atau ditata secara sistematis sesuai dengan teori-teori yang telah ada.

G. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini membutuhkan beberapa definisi, diantaranya adalah

1. **Pengawasan Internal** adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.
2. **Pengelolaan Keuangan Daerah** adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.
3. **Inspektorat** adalah lembaga yang secara khusus menjalankan fungsi pengawasan di daerah yang kedudukannya berada di bawah Kepala Daerah.
4. **Pemerintahan yang Bersih** adalah pemerintahan yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Malang

1. Kondisi Geografi dan Demografi

Wilayah Kabupaten Malang terletak pada wilayah dataran tinggi dengan koordinat antara $112^{\circ}17'10,90''$ – $122^{\circ}57'00,00''$ Bujur Timur, $7^{\circ}44'55,11''$ – $8^{\circ}26'35,45''$ Lintang Selatan. Luas wilayah Kabupaten Malang adalah $3.534,86 \text{ km}^2$ atau 353.486 ha terletak pada urutan luas terbesar kedua setelah Kabupaten Banyuwangi dari 38 Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Jawa Timur, terdiri dari 33 Kecamatan 12 Kelurahan, 378 Desa, 3.217 Rukun Warga (RW) dan 14.718 Rukun Tetangga (RT), yang tersebar pada wilayah perkotaan dan perdesaan dan terletak antara 0–2000 m dari permukaan laut.

Wilayah datar sebagian besar terletak di Kecamatan Bululawang, Gondanglegi, Tajinan, Turen, Kepanjen, Pagelaran, Pakisaji sebagian Kecamatan Singosari, Lawang, Karangploso, Dau, Pakis, Dampit, Sumberpucung, Kromengan, Pagak, Kalipare, Donomulyo, Bantur, Ngajum, Gedangan. Wilayah bergelombang terletak di wilayah Sumbermanjing Wetan, Wagir dan Wonosari. Daerah terjal perbukitan sebagian besar di Kecamatan Pujon, Ngantang, Kasembon, Poncokusumo, Jabung, Wajak, Ampelgading dan Tirtoyudo. Secara administrasi wilayah Kabupaten Malang berbatasan dengan:

Sebelah Utara : Kabupaten Pasuruan, Probolinggo, Mojokerto dan Jombang

Sebelah Timur : Kabupaten Lumajang

Sebelah Selatan : Samudera Indonesia

Sebelah Barat : Kabupaten Blitar dan Kabupaten Kediri

Lingkar dalam : Kota Malang dan Kota Batu

Kondisi topografis Kabupaten Malang merupakan dataran tinggi yang dikelilingi oleh beberapa gunung dan dataran rendah atau daerah lembah pada ketinggian 250-500 meter dari permukaan laut yang terletak di bagian tengah wilayah Kabupaten Malang. Daerah dataran tinggi merupakan daerah perbukitan kapur (Gunung Kendeng) di bagian Selatan pada ketinggian 0-650 meter dari permukaan laut, daerah lereng Tengger Semeru di bagian Timur membujur dari Utara ke Selatan pada ketinggian 500-3600 meter dari permukaan laut dan daerah lereng Kawi Arjuno di bagian Barat pada ketinggian 500-3.300 meter dari permukaan laut. Terdapat 9 gunung dan 1 pegunungan yang menyebar merata di sebelah Utara, Timur, Selatan dan Barat wilayah Kabupaten Malang: G. Kelud (1.731 m), G. Kawi (2.651 m), G. Panderman (2.040 m), G. Anjasmoro (2.277 m), G. Welirang (2.156 m), G. Arjuno (3.339 m), G. Bromo (2.329 m), G. Batok (2.868 m), G. Semeru (3.676 m), Pegunungan Kendeng (600 m).

Dengan kondisi topografi seperti ini mengindikasikan potensi hutan yang besar, memiliki sumber air yang cukup yang mengalir sepanjang tahun melalui sungai-sungainya untuk mengalir lahan pertanian. Memiliki 18 sungai besar, diantaranya Sungai Brantas sungai terbesar dan terpanjang di Jawa Timur. Kondisi topografis pegunungan dan perbukitan menjadikan wilayah Kabupaten Malang sebagai daerah yang sejuk dan banyak diminati sebagai tempat tinggal dan tempat peristirahatan. Suhu udara rata-rata berkisar antara $19,1^{\circ}\text{C}$ hingga $26,6^{\circ}\text{C}$. Kelembaban udara rata-rata berkisar antara 71°C hingga 89°C dan curah hujan rata-rata berkisar antara 2 mm hingga 780 mm. Curah hujan rata-rata terendah terjadi pada bulan Juni, dan tertinggi pada bulan Desember. Struktur penggunaan lahan meliputi: permukiman/kawasan terbangun 22,5%; industri 0,2%; sawah 13%; pertanian lahan kering 23,8%; perkebunan 6%; hutan 28,6%; rawa/waduk 0,2%; tambak kolam 0,1% padang rumput/tanah kosong 0,3%; tanah tandus/tanah rusak 1,5%; tambang galian C 0,3%; lain-lain 3,2%.

2. Visi dan Misi Kabupaten Malang

Visi

Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan yang didalamnya berisi suatu gambaran yang menantang tentang keadaan masa depan, cita dan citra yang ingin diwujudkan, dibangun melalui proses refleksi dan proyeksi yang digali dari nilai-nilai luhur yang dianut oleh seluruh komponen *stakeholders*. Visi dapat

dikatakan juga semacam tujuan yang dapat mengarahkan dan mendorong semua *stakeholders* (pemerintah dan non pemerintah) untuk berkontribusi pada pencapaian visi. Visi mempunyai jangkauan 5 tahun atau lebih ke depan dan merupakan keadaan ideal yang sifatnya memberikan inspirasi dan arah serta posisi (*setting*) daerah di masa depan.

Berdasarkan kondisi masyarakat Kabupaten Malang saat ini, permasalahan dan tantangan yang dihadapi di masa depan, serta dengan memperhitungkan faktor strategis dan potensi yang dimiliki oleh masyarakat, pemangku kepentingan, serta Pemerintah Daerah, maka dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan untuk periode 2010-2015, dicanangkan Visi Pembangunan Kabupaten Malang adalah sebagai berikut:

Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Malang yang Mandiri, Agamis, Demokratis, Produktif, Maju, Aman, Tertib dan Berdaya Saing atau MADEP MANTEB.

Penjelasan visi :

Pada visi tersebut terdapat 8 kata kunci yaitu mandiri, agamis, demokratis, produktif, maju, aman, tertib dan berdaya saing artinya dalam rangka mencapai tujuan umum pembangunan Kabupaten Malang yaitu masyarakat sejahtera maka dalam 5 tahun yang akan datang ini diperlukan upaya mewujudkan:

1. **Mandiri**, yang dimaknai dengan *pertama* : kemandirian pengelolaan daerah berupa kebijakan Pemerintah Daerah yang mengutamakan

kemampuan daerah dalam rangka mengelola potensi sumber daya alam dan buatan yang didukung oleh kemampuan sumber daya manusia, energi, infrastruktur dan pelayanan publik. *Kedua*: Kemandirian Masyarakat berupa sikap dan kondisi masyarakat yang memiliki semangat *entrepreneurship* untuk semakin mampu memenuhi kebutuhan dengan mengandalkan kemampuan dan kekuatan sendiri. Inti dari pengertian kemandirian adalah semakin berkembangnya jiwa *leadership* dikalangan pemerintahan dan semangat *entrepreneurship* di kalangan masyarakat luas.

2. **Agamis**, yang dimaknai dengan kondisi masyarakat yang senantiasa menerapkan nilai-nilai agama dalam kehidupan sehari-hari dan senantiasa meningkatkan kualitas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa serta berakhlak mulia yang berdampak terhadap keamanan, ketertiban dan produktivitas tinggi.

3. **Demokratis**, yang dimaknai dengan kondisi penyelenggaraan pemerintahan yang senantiasa melibatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berlandaskan hukum dan keadilan; sedangkan dari sisi masyarakat terwujudnya suatu kondisi masyarakat yang modern dan majemuk, menjalani kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara berdasarkan falsafah Negara Pancasila, ditandai dengan perilaku bijaksana, dan melaksanakan prinsip-prinsip musyawarah untuk mufakat.

4. **Produktif**, yang dimaknai dengan semakin meningkatnya kualitas kinerja masyarakat sebagai pilar utama peningkatan perekonomian daerah.

5. **Maju**, yang dimaknai dengan semakin meningkatnya kualitas sumber daya manusia dan hasil-hasil pembangunan yang ditandai dengan semakin meningkatnya indeks pembangunan manusia.
6. **Aman**, yang dimaknai dengan semakin meningkatnya keamanan masyarakat dan terlaksananya penegakan hukum yang berkeadilan tanpa memandang kedudukan, pangkat, jabatan seseorang serta terciptanya penghormatan pada hak-hak asasi manusia.
7. **Tertib**, yang dimaknai dengan semakin meningkatnya kepatuhan masyarakat terhadap berbagai peraturan hukum yang berlaku.
8. **Berdaya Saing**, yang dimaknai dengan semakin meningkatnya kualitas produk usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi untuk bersaing di pasar lokal maupun nasional serta semakin meningkatnya daya saing daerah dalam rangka menarik minat investor.

Hal ini sejalan dengan pesan filosofi pembangunan dalam sesanti lambang Kabupaten Malang yaitu: *Satata Gama Karta Raharja* atau terwujudkan Kabupaten Malang yang adil dan makmur materiil dan spirituil disertai kerukunan beragama atas dasar kesucian yang langgeng (abadi). Dengan kata lain kemakmuran atau kesejahteraan yang ingin diwujudkan bukan hanya kesejahteraan materiil atau lahiriyah semata namun juga sejahtera secara spiritual atau batiniyah. Kesejahteraan yang utuh itu diyakini dapat dicapai dengan mewujudkan kemajuan secara komprehensif dari 8 kunci tersebut di atas.

Misi

Misi merupakan rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Misi berfungsi sebagai pemersatu gerak, langkah dan tindakan nyata bagi segenap komponen penyelenggara pemerintahan tanpa mengabaikan mandat yang diberikannya. Adapun misi pembangunan Kabupaten Malang untuk 5 tahun kedepan adalah sebagai berikut:

1. Mewujudkan pemahaman dan pengamalan nilai-nilai agama, adat-istiadat dan budaya.
2. Mewujudkan pemerintahan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), *clean government* (pemerintahan yang bersih), berkeadilan, dan demokratis.
3. Mewujudkan supremasi hukum dan HAM.
4. Mewujudkan kondisi lingkungan yang aman, tertib, dan damai.
5. Mewujudkan peningkatan ketersediaan dan kualitas infrastruktur.
6. Mewujudkan sumber daya manusia yang produktif dan berdaya saing.
7. Mewujudkan peningkatan pertumbuhan ekonomi yang berbasis pertanian dan pemberdayaan masyarakat perdesaan.

B. Gambaran Umum Inspektorat Kabupaten Malang

1. Lokasi Inspektorat Kabupaten Malang

Kantor Inspektorat Kabupaten Malang terletak di Jalan Mondoroko No. 17.B Singosari Kecamatan Singosari, Kabupaten Malang.

2. Dasar Hukum Inspektorat Kabupaten Malang

Inspektorat diatur dalam peraturan perundang-undangan antara lain:

- a. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 153;
- b. Peraturan Pemerintah nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Pengawasan atas Urusan Pemerintahan Daerah;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 Pedoman Teknis Tata Kerja Inspektorat;
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- f. Peraturan menteri dalam negeri Nomor 28 tahun 2007 Tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah
- g. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan aparatur negara Nomor : Per/04/M.Pan/03/2008 Tentang Kode Etik Aparat Pengawasan Intern Pemerintah;
- h. Peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Inspektorat Kabupaten Malang.

3. Struktur Organisasi Inspektorat Kabupaten Malang

Mengacu pada Peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2008 tanggal 29 Februari 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Inspektorat Kabupaten Malang, dalam melaksanakan tugasnya Inspektorat dipimpin oleh seorang Inspektur yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati dan secara teknis administrasi melalui Sekretaris Daerah.

Susunan organisasi dan tata kerja Inspektorat Kabupaten Malang terurai sebagai berikut :

a) 1 (satu) orang Inspektur

Inspektur mempunyai tugas:

1. Memimpin, mengawasi, membina, melakukan koordinasi dan kerja sama dalam pelaksanaan pengawasan tugas pemerintahan dan pembangunan daerah;
2. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.

b) 1 (satu) orang Sekretaris

Mempunyai tugas:

1. Menyiapkan bahan koordinasi pengawasan, memberikan pelayanan administratif dan fungsional kepada semua unsur di lingkungan Inspektorat kabupaten;
2. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Inspektur sesuai dengan bidang tugasnya

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, sekretariat mempunyai fungsi:

1. Penyiapan bahan koordinasi, pengendalian rencana dan program kerja pengawasan;
2. Penghimpunan, pengelolaan, penilaian dan penyimpangan laporan hasil pengawasan aparat pengawasan fungsional daerah;
3. Penyusunan bahan data dalam rangka pembinaan teknis fungsional daerah;
4. Penyusunan, penginventarisasian data dan pengkoordinasian dalam rangka penatausahaan proses penanganan pengaduan;
5. Pelaksanaan urusan kepegawaian, keuangan, surat menyurat, dan rumah tangga.

Sekretaris membawahi 3 (tiga) Orang Sub Bagian, yaitu :

- a. Subag Perencanaan

Sub Bagian Perencanaan mempunyai tugas:

1. Menyiapkan bahan penyusunan dan pengendalian rencana program kerja pengawasan;
2. Menghimpun dan menyiapkan rancangan peraturan perundang-undangan, dokumentasi dan pengolahan data pengawasan;
3. Menyusun anggaran Inspektorat;
4. Menyiapkan laporan dan statistik Inspektorat Kabupaten;

5. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh sekretaris sesuai dengan bidang tugasnya.

b. Subag Administrasi dan Umum ;

Sub Bagian Administrasi dan Umum mempunyai tugas:

1. Melakukan urusan tata usaha surat menyurat dan kearsipan;
2. Melakukan administrasi, inventarisasi, pengkajian, dan analisis pelaporan;
3. Melakukan urusan perlengkapan dan rumah tangga;
4. Melakukan pengelolaan urusan keuangan;
5. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris sesuai dengan bidang tugasnya.

c. Subag Evaluasi dan Pelaporan;

Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan mempunyai tugas:

1. Menginventarisasi hasil pengawasan dan tindak lanjut hasil pengawasan;
2. Mengadministrasi laporan hasil pengawasan;
3. Melaksanakan evaluasi laporan hasil pengawasan;
4. Menyusun statistik hasil pengawasan;
5. Menyelenggarakan kerja sama pengawasan;
6. Melakukan administrasi pengaduan masyarakat;
7. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris sesuai dengan bidang tugasnya.

c) 4 (empat) Orang Inspektur Pembantu Wilayah, adalah :

1. Inspektur Pembantu Wilayah I
2. Inspektur Pembantu Wilayah II
3. Inspektur Pembantu Wilayah III
4. Inspektur Pembantu Wilayah IV

Masing-masing Inspektur Pembantu memiliki tugas yang sama, akan tetapi memiliki wilayah kerja pembinaan dan pengawasan pada instansi atau satuan kerja perangkat daerah sendiri-sendiri. Adapun Inspektur Pembantu mempunyai tugas:

1. Melaksanakan sebagian tugas Inspektorat Kabupaten dalam pengawasan terhadap pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah dan kasus pengaduan;
2. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Inspektur sesuai dengan bidang tugasnya.

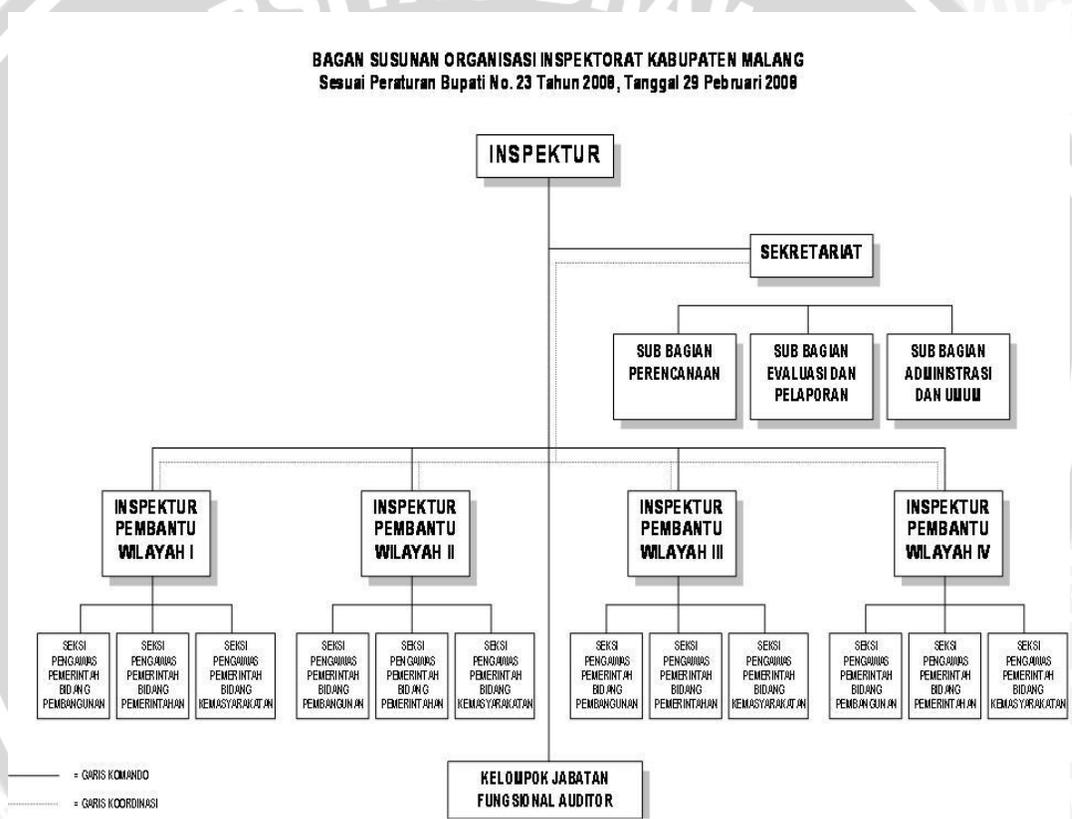
Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas Inspektur Pembantu mempunyai fungsi:

1. Pengusulan program pengawasan di wilayah;
2. Pengkoordinasian pelaksanaan pengawasan;
3. Pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah;
4. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan.

Masing-masing Inspektur Pembantu membawahi 3 (tiga) Kepala Seksi

- a. Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;
- b. Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;
- c. Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan

Struktur Organisasi Inspektorat Kabupaten Malang



Sumber: Data Sekunder, 2011, tidak diolah

4. Visi dan Misi Inspektorat Kabupaten Malang

Visi merupakan suatu gambaran yang menantang tentang keadaan masa depan yang diinginkan oleh instansi pemerintah agar dapat eksis, antisipatif dan inovatif. Visi Inspektorat Kabupaten Malang:

“Menuju Pengawasan Internal yang Responsif dan Terpercaya”

Misi merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan oleh instansi pemerintahan sebagai penjabaran visi yang telah ditetapkan, misi merupakan pernyataan yang menetapkan tujuan instansi pemerintah dan sasaran yang ingin dicapai.

Misi Inspektorat Kabupaten Malang antara lain:

- a. Mengembangkan kapasitas pengawasan internal pemerintahan yang profesional dan kompeten untuk mendukung terwujudnya *good governance* dan *clean government*;
- b. Melaksanakan pengawasan secara preventif dan represif penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. Meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah melalui transparansi hasil pengawasan.

5. Tugas Pokok dan Fungsi Inspektorat Kabupaten Malang

Tugas Pokok Inspektorat Kabupaten Malang sebagai berikut :

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa ;
- b. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, maka Inspektorat Kabupaten Malang menyelenggarakan **fungsi** sebagai berikut :

1. Pengumpulan, pengelolaan dan pengendalian data berbentuk data base serta analisa data untuk menyusun program kegiatan;
2. Perencanaan strategis pada Inspektorat Kabupaten;
3. Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan;
4. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum bidang pengawasan;
5. Pelaksanaan pengawasan, pengendalian serta evaluasi dan pelaporan penyelenggaraan bidang pengawasan;
6. Pelaksanaan standar pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan dalam bidang pengawasan;
7. Penyelenggaraan urusan kesekretariatan Inspektorat Kabupaten;
8. Pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang pengawasan;
9. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan;

10. Pengkoordinasian, pengintegrasian dan sinkronisasi pelaksanaan kegiatan pengawasan dilingkungan Pemerintah Daerah;
11. Pelaksanaan, monitoring, pendayagunaan dan dampak pengawasan serta pelaporannya;
12. Penggunaan dan pelaksanaan kerjasama dengan masyarakat lembaga pemerintah dan lembaga lainnya.

C. Pelaksanaan Pengawasan Internal Pengelolaan Keuangan Daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang dalam Upaya Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih.

Salah satu bagian terpenting dari penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah urusan pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu pengawasan pemerintah terhadap pengelolaan keuangan daerah perlu mendapat perhatian lebih. Pengawasan menjadi bagian tak terpisahkan dari proses pengelolaan keuangan daerah. Karena pengelolaan keuangan meliputi, perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban serta pengawasan.

Konsep pengawasan pada dasarnya merupakan sebagai kegiatan yang dilakukan untuk melihat aktivitas yang dilakukan oleh aparat pemerintahan daerah apakah sesuai dengan yang direncanakan, dan selain itu dilakukan sebagai tindakan korektif dari hasil pekerjaan yang tidak sesuai dengan yang direncanakan. Dengan demikian pengawasan dalam perspektif pengelolaan

keuangan daerah akan terwujud pemerintahan yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dalam perspektif hukum administrasi, dikemukakan oleh J.B.M ten Berge bahwa pengawasan merupakan bagian yang penting dalam penegakan hukum administrasi (*administrative rechtshandhaving*). Pengawasan merupakan penegakan hukum preventif yang ditujukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi.⁵⁶ Melalui pengawasan dapat diketahui lebih dini adanya pelanggaran sehingga dapat dihindarkan akibat yang lebih fatal. Sebelum timbul dampak yang lebih besar dari pelanggaran yang terjadi, dapat segera dihentikan melalui instrument pengawasan.⁵⁷

1. Pelaksanaan Pengawasan Internal oleh Inspektorat Kabupaten Malang

Inspektorat Kabupaten Malang sebagai pengawas di daerah memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan termasuk didalamnya juga pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Adapun tahapan Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Malang antara lain sebagai berikut:⁵⁸

1. Rencana Pengawasan;
2. Pelaksanaan Pengawasan;

⁵⁶ J.B.J.M ten Berge dalam Philipus M Hadjon, *Op Cit*, hlm. 20

⁵⁷ Bachrul Amiq, *Op Cit*, hlm. 20

⁵⁸ Hasil wawancara dengan Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan pada tanggal 26 Oktober 2011

3. Pelaporan Hasil Pengawasan.

Adapun penjelasan dari masing-masing tahapan tersebut dijelaskan secara terperinci sebagai berikut:

1. Rencana Pengawasan

Rencana pengawasan Inspektorat Kabupaten Malang dalam periode 5 tahun dituangkan dalam Rencana Strategis (Renstra) Inspektorat Kabupaten Malang Tahun 2006-2010. Rencana strategis Inspektorat Kabupaten Malang, dipetakan pelaksanaannya pada setiap tahun menjadi Rencana Kerja Tahunan (Renja). Rencana Kerja Tahunan (Renja) tersebut memuat program dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam kurun waktu 1 (satu) tahun, dalam renja tersebut ditetapkan program dan kegiatan pengawasan.⁵⁹

Rencana pengawasan tahunan berisi rencana kegiatan audit dalam tahun yang bersangkutan serta sumber daya yang diperlukan. Penentuan prioritas kegiatan pengawasan didasarkan pada evaluasi risiko yang dilakukan oleh Inspektorat dan dengan mempertimbangkan prinsip kewajiban menindaklanjuti pengaduan masyarakat.

Penyusunan rencana pengawasan tahunan tersebut didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan

⁵⁹ Hasil Wawancara dengan Sub Bagian Perencanaan pada tanggal 5 Desember 2011

pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya.

Dalam pelaksanaan pengawasan, setiap tahun ditetapkan rencana kerja regular pengawasan yang dituangkan dalam Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT). Pada tahap perencanaan ini, mekanismenya terlebih dahulu akan ada usulan dari Inspektur Pembantu (Irbn), SKPD mana saja yang akan di sasar untuk dilakukan pemeriksaan selama satu tahun yang akan datang berdasarkan berbagai pertimbangan. Usulan yang ditawarkan oleh (Irbn) Inspektur Pembantu akan kembali di analisa oleh Inspektur sebelum diajukan dan mendapatkan penetapan SK dari Bupati Malang.

Sementara rencana pengawasan Non PKPT (Non-Reguler) yaitu berupa pemeriksaan khusus laporan/pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat maupun yang disampaikan oleh aparat Pemerintah Kabupaten Malang dengan catatan memiliki dasar dan alasan yang dapat diterima dan dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu pengawasan Non Reguler (Non PKPT) juga termasuk didalamnya pemeriksaan atas perintah Bupati Kabupaten Malang.

Pengaduan yang diajukan, harus mendapatkan disposisi dari pimpinan. Dalam hal ini adalah Inspektur Kabupaten Malang dan diteruskan ke Bupati Malang. Untuk selanjutnya Bupati akan

menindaklanjuti hal tersebut dengan memanggil kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk dimintai keterangan lebih lanjut. Yang kemudian akan dikeluarkan SK dari Bupati apabila hal tersebut memang patut dan layak untuk dilakukan pemeriksaan oleh Inspektorat.

Sebelum dilakukan pemeriksaan dibentuk Tim Pemeriksa dengan Surat Perintah Tugas (SPT) dan Surat Perjalanan Dinas (SPD) dari Inspektur Kabupaten Malang. Selanjutnya Tim membuat Program Kerja Pemeriksaan (PKP) yang meliputi langkah kerja pemeriksaan dan juga jadwal pemeriksaan. Program kerja pemeriksaan tersebut menjadi pedoman dalam melakukan pemeriksaan pada objek yang diperiksa. Tahapan Perencanaan Pengawasan tersebut telah dilaksanakan oleh Inspektorat kabupaten Malang sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2. Pelaksanaan Pengawasan Keuangan Daerah

Adapun tahapan pelaksanaan pengawasan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Unit Kerja atau Instansi Kabupaten Malang meliputi sebagai berikut:⁶⁰

a. Pertemuan Awal (*Entri Briefing*);

⁶⁰ Wawancara dengan Sub Bagian Perencanaan pada tanggal 5 Desember 2011

Pada tahapan ini, Tim Pemeriksa Inspektorat Kabupaten Malang yang telah dibentuk sebagaimana pada tahap perencanaan bertemu dengan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati atau yang mewakili, Pimpinan Instansi/ Unit Kerja/ SKPD yang diperiksa/ yang mewakili, untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan yang akan dilaksanakan.

b. Kegiatan Pemeriksaan;

1. Tim Pemeriksa Inspektorat Kabupaten Malang melaksanakan tugas pemeriksaan pada obyek-obyek yang akan diperiksa sesuai dengan program kerja pemeriksaan yang telah dijadwalkan.
2. Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP)
 - a. Setiap tim pemeriksa menuangkan hasil pemeriksaan ke dalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP);
 - b. KKP direview secara berjenjang oleh Ketua Tim, Pengendali Teknis dan Inspektur Wilayah dengan memberikan paraf pada KKP yang direview dan dilakukan pemberkasan;
 - c. Kertas Kerja Pemeriksaan disusun dalam satu berkas diserahkan oleh Ketua Tim kepada Sub Bagian Tata Usaha Wilayah untuk kemudian di arsipkan.
3. Konfirmasi Temuan Hasil Pemeriksaan

Temuan hasil pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa untuk selanjutnya dikonfirmasi kepada pimpinan obyek yang diperiksa untuk meminta tanggapan atas temuan hasil pemeriksaan tersebut. Hasil konfirmasi harus ditanda tangani oleh kedua belah pihak.

4. Penyusunan Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP)

Pokok-pokok hasil pemeriksaan merupakan himpunan hasil pemeriksaan yang terdiri dari temuan-temuan tanpa rekomendasi yang mempunyai dampak bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang perlu segera mendapat perhatian disusun oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis serta diketahui oleh Inspektur Wilayah.

5. Pertemuan Akhir.

Tim Pemeriksa menyampaikan pokok-pokok hasil pemeriksaan kepada Kepala Daerah atau yang mewakili dan Pimpinan Instansi/Unit Kerja yang diperiksa/ yang mewakili.

Pada tahapan pelaksanaan pengawasan keuangan oleh Inspektorat kabupaten Malang tampak sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007.

Tabel. 1 Realisasi Pelaksanaan Pengawasan Keuangan Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT) Inspektorat Kab. Malang

No	Tahun	Jumlah Obyek	
		Target	Realisasi
1	2007	56	56
2	2008	52	52
3	2009	72	72
4	2010	56	56

Sumber: Data Sekunder, 2011, tidak diolah

Dari tabel. 1 diatas terlihat bahwa realisasi pelaksanaan pengawasan Program Pemeriksaan Tahunan (PKPT) Inspektorat Kabupaten Malang stabil, dari jumlah yang ditargetkan mampu direalisasikan seluruhnya. Untuk pelaksanaan pengawasan pengelolaan keuangan Non-PKPT, realisasinya dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel. 2 Realisasi Pelaksanaan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Non PKPT Inspektorat Kab. Malang

No	Tahun	Jumlah Obyek	
		Pengaduan	Realisasi
1	2007	89	89
2	2008	135	135
3	2009	208	208
4	2010	117	117

Sumber: Data Sekunder, 2011, tidak diolah

Dari tabel. 2 tampak bahwa pelaksanaan pengawasan pengelolaan keuangan daerah Non-PKPT mampu direalisasikan semua. Meskipun setiap tahun tersebut melebihi dari yang ditargetkan oleh Inspektorat sendiri. Dari tahun 2009 tuntutan/laporan pengaduan masyarakat sangat melonjak hingga menembus angka 208. Hal itu

menunjukkan, bahwasannya semakin gencarnya tuntutan masyarakat terhadap kinerja Inspektorat, secara tidak langsung masyarakat menuntut adanya peningkatan kinerja dari tim pengawas dalam pelaksanaan pemeriksaan.

Dalam pelaksanaan pengawasan baik PKPT maupun Non PKPT di lingkungan SKPD pemerintah Kabupaten Malang ditemukan temuan terhadap kelemahan pengelolaan keuangan daerah, realisasi pada beberapa tahun terakhir dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel. 3 Temuan terhadap Kelemahan Pengelolaan Keuangan Daerah oleh Inspektorat Kab. Malang

No	Tahun	Jumlah Temuan	Rekomendasi
1	2007	25	25
2	2008	31	45
3	2009	80	128
4	2010	58	102

Sumber: Data Sekunder, 2011, tidak diolah

Dari tabel. 3 tampak terlihat bahwa temuan kelemahan keuangan sangat fluktuatif. Berdasarkan data hasil pengawasan pada tahun 2009 yaitu 80 temuan, sebanyak 55 temuan merupakan temuan kelemahan administrasi pengelolaan keuangan, 25 temuan merupakan keuangan berupa kewajiban setor ke kas daerah/negara. Temuan terhadap administrasi keuangan, berupa kelemahan pada penatausahaan keuangan, maupun dari segi ketidaktepatan waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban. Kewajiban setor ke kas daerah/negara, yaitu

akibat dari keuangan negara/daerah digunakan tidak sesuai dengan peruntukannya, pajak negara yang tidak/kurang dipungut, retribusi daerah/pajak daerah yang tidak ditagih/kurang dipungut, kekurangan dipungut, kekurangan volume dan pembengkakan harga pengadaan barang dan jasa serta setoran atas keterlambatan penyelesaian pekerjaan.⁶¹

3. Pelaporan Hasil Pengawasan Keuangan Daerah

Hasil pengawasan pengelolaan keuangan daerah dituangkan dalam bentuk laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang meliputi laporan hasil pemeriksaan regular (LHP PKPT) dan laporan hasil pemeriksaan non regular meliputi pemeriksaan khusus dan monitoring (LHP Non-PKPT).

Sesuai dengan standart operasional prosedur yang sudah ada bahwasannya tahapan pelaporan hasil pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Malang melalui dua tahap:

- a. Ekspose Hasil Pemeriksaan;
- b. Penyusunan laporan hasil pemeriksaan (LHP)

Ekspose hasil pemeriksaan berupa hasil lembar temuan pemeriksaan (LTP) diserahkan kepada SKPD yang bersangkutan untuk selanjutnya SKPD harus memberi tanggapan lisan sekaligus klarifikasi

⁶¹ Wawancara dengan Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan pada tanggal 9 Desember 2011

atas temuan tersebut. Dan hasil tanggapan dan klarifikasi tersebut akan digunakan sebagai dasar untuk penyusunan laporan hasil pemeriksaan dengan durasi waktu selambat-lambatnya 15 hari setelah melakukan pemeriksaan. Tim pemeriksa wajib menyelesaikan laporan hasil pemeriksaan yang telah diperbaiki sesuai hasil ekspose.

Bentuk laporan dan sistematika laporan hasil pemeriksaan sesuai dengan Permendagri Nomor 23 tahun 2007 terdiri atas bentuk surat dan laporan bentuk bab. Laporan bentuk surat memuat hal-hal yang bersifat strategis dan mendesak untuk segera ditindaklanjuti. Sedangkan laporan bentuk bab terdiri atas beberapa bab yang maksudnya untuk melaporkan hasil pemeriksaan secara menyeluruh.

Tabel. 4 Realisasi Penerbitan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) PKPT Inspektorat Kab. Malang

No	Tahun	Jumlah Obyek	
		Target	Realisasi
1	2007	56	56
2	2008	52	52
3	2009	72	72
4	2010	56	56

Sumber: Data Sekunder, 2011, tidak diolah

Berdasar pada tabel. 4 realisasi penerbitan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) PKPT Inspektorat tersebut diatas, nilai capaiannya selalu sesuai dengan target. Namun yang menjadi masalah Inspektorat, SKPD selalu sulit untuk dimintai keterangan atas temuan hasil

pengawasan sehingga hal ini juga menghambat Inspektorat dalam menyusun laporan hasil pemeriksaan secara tepat waktu.

Tabel. 5 Realisasi Penerbitan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Non-PKPT Inspektorat Kab. Malang

No	Tahun	Laporan Hasil Pemeriksaan	
		Target	Realisasi
1	2007	89	89
2	2008	135	135
3	2009	208	208
4	2010	117	117

Sumber: Data Sekunder, 2011, tidak diolah

Berdasar tabel. 5 realisasi penerbitan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Inspektorat Kabupaten Malang tersebut diatas, nilai selalu capaiannya sesuai dengan target.

2 Prinsip-prinsip Dasar Standar Pengawasan Internal oleh Inspektorat Kabupaten Malang

Prinsip-prinsip pelaksanaan pengawasan pengelolaan keuangan daerah yang telah dilaksanakan dan diterapkan dalam Inspektorat kabupaten Malang sebagai lembaga pengawas fungsional pemerintah daerah dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih antara lain:

- a. Kewajiban Pengawas/Auditor
 1. Kewajiban Pengawas/Auditor untuk mengikuti standar audit

Auditor diwajibkan mengikuti standar audit dalam segala pekerjaan yang dianggap sangat penting. Inspektorat Kabupaten Malang telah menerapkan hal itu dengan mengikuti standar yang telah ditetapkan Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP) yakni berbagai aturan yang mengatur berbagai hal mengenai pengawasan keuangan di daerah.

- a) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
- b) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah;
- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Pemerintah;
- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota;
- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

- g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal;
 - h) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen;
 - i) Peraturan Bupati Malang Nomor 23 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Inspektorat Kabupaten Malang.
Peraturan lain yang mengatur mengenai pengawasan keuangan Pusat maupun Daerah.
2. Kewajiban Pengawas/Auditor untuk meningkatkan kemampuan Inspektorat Kabupaten Malang melakukan upaya tersebut melalui pendidikan auditor ahli. Karena sumber daya manusia (SDM) Inspektorat yang memiliki latar belakang pendidikan akuntansi hanya 4 orang saja dari 44 SDM yang ada di Inspektorat Kabupaten Malang. Seorang pengawas (auditor) harus secara terus menerus meningkatkan kemampuan teknik dan metodologi audit.⁶²
- b. Kewajiban Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP)
 1. Menyusun Rencana Pengawasan

⁶² Redwan Jaafar, *Kode Etik dan Standar Audit*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP, Bogor, 2005, hlm 48

APIP harus menyusun rencana pengawasan tahunan dengan prioritas pada kegiatan yang mempunyai risiko terbesar dan selaras dengan tujuan organisasi. Dalam hal ini Inspektorat kabupaten Malang telah menyusun rencana strategis lima tahunan 2011-2015 sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Rencana strategis meliputi Visi, Misi, Tujuan, Strategi, Kebijakan selama lima tahun. Selain itu Inspektorat kabupaten Malang juga memiliki rencana pengawasan tahunan yang berisi rencana kegiatan audit dalam tahun yang bersangkutan serta sumber daya yang diperlukan. Penentuan prioritas kegiatan pengawasan didasarkan pada evaluasi risiko yang dilakukan oleh APIP dan dengan mempertimbangkan prinsip kewajiban menindaklanjuti pengaduan masyarakat.

Penyusunan rencana pengawasan tersebut didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya.

Penyusunan pengawasan di dalam suatu program yang telah ditentukan, yaitu yang disebut dengan Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT), bahwa program kerja pemeriksaan tahunan

(PKPT) tersebut dalam melaksanakan tugasnya memang sudah berprogram dalam suatu bentuk rencana kerja secara terpadu selama satu tahun.

Selain melakukan rencana pengawasan yang terpadu dan terprogram sebagaimana Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT), Inspektorat kabupaten Malang juga melakukan pengawasan yang disebut Non PKPT, bahwa pengawasan berupa pemeriksaan khusus laporan/pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat maupun yang disampaikan oleh aparat Pemerintah kabupaten Malang dengan catatan memiliki dasar dan alasan yang dapat diterima dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini Inspektorat menampung semua pengaduan dari masyarakat atau pun dan aparat pemerintah yang untuk selanjutnya harus mendapatkan disposisi dari Inspektur dan Bupati Kabupaten Malang selaku pimpinan yang bertanggung jawab penuh di Kabupaten Malang.⁶³

2. Mengkomunikasikan dan Meminta Persetujuan Rencana Pengawasan Tahunan

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah harus mengkomunikasikan rencana pengawasan tahunan kepada pimpinan organisasi dan unit-unit terkait. Dalam hal ini Inspektorat kabupaten Malang mengkomunikasikan rencana pengawasan tahunan ke Inspektur selaku pimpinan tertinggi Inspektorat dan Bupati Kabupaten

⁶³ Wawancara dengan Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan pada tanggal 9 Desember 2011

Malang. Selain itu juga mengkomunikasikan ke Inspektorat Provinsi, BPKP, dan juga BPK. Melalui pengkomunikasian rencana pengawasan tahunan tersebut diharapkan kendala yang dihadapi berupa kekurangan sumber daya dapat terinformasikan kepada pimpinan dan mencegah terjadinya tumpang tindih. Di sisi lain Inspektorat juga akan melakukan pertemuan awal dengan unit kerja/SKPD yang akan dilakukan pemeriksaan.⁶⁴

3. Mengelola Sumber Daya

APIP harus mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki secara ekonomis, efisien, dan efektif serta memprioritaskan alokasi sumber daya tersebut. Inspektorat kabupaten Malang belum mampu sepenuhnya menerapkan hal itu. Hal ini dikarenakan Inspektorat memiliki SDM yang terbatas bagi dari segi kualitas maupun kualitasnya. Dengan terbatasnya sumber daya yang ada, maka Inspektorat hendaknya membuat skala prioritas pada pekerjaan-pekerjaan pengawasan yang menurut peraturan perundang-undangan harus diselesaikan dalam periode waktu tertentu. Keterbatasan sumber daya tidak dapat dijadikan alasan bagi APIP untuk tidak memenuhi standar audit.

4. Menetapkan Kebijakan dan Prosedur

Dalam hal ini wujud konkrit penetapan kebijakan prosedur oleh Inspektorat Kabupaten Malang tertuang dalam Standar Operasional

⁶⁴ Ibid

Prosedur (SOP) untuk program pengawasan PKPT maupun Non-PKPT mulai dari awal perencanaan hingga pelaksanaan dan pelaporan. Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP) harus menyusun kebijakan prosedur untuk mengarahkan kegiatan pengawasan. Kebijakan dan prosedur meliputi pelaksanaan pengawasan untuk memastikan bahwa pelaksanaannya dapat dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif.⁶⁵

5. Melakukan Koordinasi

Salah satu perwujudan koordinasi yang dilakukan oleh Inspektorat kabupaten Malang adalah dengan menyampaikan rencana pengawasan tahunan serta hasil-hasil pengawasan yang telah dilakukan Inspektorat dalam periode yang akan dilakukan. Tujuan dilakukan koordinasi pengawasan adalah untuk memastikan bahwa cakupan yang dilakukan telah tepat dan tidak terjadi pengulangan kegiatan.⁶⁶ Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP) harus melakukan koordinasi dengan dan membagi informasi kepada auditor eksternal dan/atau auditor lainnya.⁶⁷

6. Menyampaikan Laporan

Salah satu wujud penyampaian laporan yang telah direalisasikan oleh Inspektorat Kabupaten Malang dengan maksud untuk

⁶⁵ Redwan Jaafar, *Kode Etik dan Standar Audit*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP, Bogor, 2005, hlm 42

⁶⁶ Wawancara dengan Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan tanggal 9 Desember 2011

⁶⁷ Redwan Jaafar, *Kode Etik dan Standar Audit*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP, Bogor, 2005, hlm. 43

menyampaikan perkembangan pengawasan sesuai dengan rencana pengawasan. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) wajib menyusun dan menyampaikan laporan secara berkala tentang realisasi kinerja dan kegiatan audit yang dilaksanakan APIP.⁶⁸

7. Melakukan Pengembangan Program dan Pengendalian Kualitas

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) harus mengembangkan program dan mengendalikan kualitas audit. Program pengembangan kualitas yang dilakukan Inspektorat Kabupaten Malang mencakup seluruh aspek kegiatan audit.⁶⁹ Sedangkan pengendalian kualitas dilakukan Inspektorat Kabupaten Malang dengan memberikan jaminan bahwa pelaksanaan pengawasan yang dilakukan sejalan dengan Standar Audit dan Kode Etik.

Sebagai lembaga fungsional pengawas pemerintah daerah, dalam melaksanakan pengawasan Inspektorat memiliki kode etik pengawasan sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/04/M.PAN/03/2008 tentang Kode Etik Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.⁷⁰ Adapun tujuan diberlakukakannya kode etik ini:

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ Wawancara dengan Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan pada tanggal 9 Desember 2011

⁷⁰ Wawancara dengan Sub Bagian Perencanaan pada tanggal 5 Desember 2011

- a. Mendorong sebuah budaya etis dalam profesi APIP;
- b. Memastikan bahwa seseorang profesional akan bertingkah laku pada tingkat yang lebih tinggi dibandingkan dengan PNS lainnya;
- c. Mencegah terjadinya tingkah laku yang tidak etis, agar tidak terpenuhi prinsip-prinsip kerja yang akuntabel dan terlaksananya pengendalian audit sehingga dapat terwujud auditor yang kredibel dengan kinerja yang optimal dalam pelaksanaan audit.

8. Menindaklanjuti Pengaduan Masyarakat

Dalam hal ini terealisasi oleh Inspektorat kabupaten Malang melalui pengawasan Non-PKPT. Baik itu pengaduan masyarakat terhadap hal keterlambatan, dan atau rendahnya kualitas pelayanan publik penyalahgunaan keuangan atau aset atau barang milik daerah. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) harus menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat.⁷¹

3. Standar Umum Pengawasan Internal oleh Inspektorat Kabupaten Malang

Selain prinsip-prinsip dasar yang harus ada dalam suatu pengawasan sebagai indikator pelaksanaannya, juga ada standar umum yang dijadikan patokan suatu pelaksanaan pengawasannya. Standar umum ini terkait dengan karakteristik organisasi dan para individu yang melakukan penugasan audit kinerja dan audit investigatif antara lain:

⁷¹ Redwan Jaafar, *Kode Etik dan Standar Audit*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP, Bogor, 2005, hlm. 44

a. Visi, Misi, dan Tujuan

Visi, Misi, Tujuan Kewenangan dan Tanggungjawab APIP harus dinyatakan secara tertulis, disetujui dan ditanda tangani oleh pimpinan tertinggi organisasi. Untuk Inspektorat kabupaten Malang sendiri semua hal itu sudah tercantum dalam Rencana Strategis lima tahunan.

Untuk Visi Inspektorat kabupaten Malang adalah **“Menuju Pengawasan Internal yang Responsif dan Terpercaya”**. Dari situ dapat ditangkap suatu gambaran hal yang ingi dicapai Inspektorat Kabupaten Malang agar menjadi lembaga pengawasan yang benar-benar dapat maksimal sebagaimana mestinya.

Upaya untuk merealisasikan pengawasan yang responsif dan terpercaya tersebut adalah melalui misi. Misi Inspektorat Kabupaten Malang adalah

1. Mengembangkan kapasitas pengawasan internal pemerintahan yang profesional dan kompeten untuk mendukung terwujudnya *good governance* dan *clean government*;
2. Melaksanakan pengawasan secara preventif dan represif penyelenggaraan pemerintahan daerah;
3. Meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah melalui transparansi hasil pengawasan.

Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kejelasan secara formal tentang arah dan mandat yang diberikan kepada Inspektorat dalam melaksanakan tugas pengawasan.

b. Independensi dan Obyektivitas

Dalam hal yang berkaitan dengan audit, Inspektorat harus independen dan para auditor harus obyektif dalam pelaksanaan tugasnya. Status Inspektorat dalam organisasi yang ditempatkan langsung dibawah pimpinan tertinggi Kabupaten Malang yakni Bupati Malang. Dalam pelaksanaan kedudukan dan status organisasi dituangkan dalam suatu peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Inspektorat Kabupaten Malang.

1. Independensi Inspektorat Kabupaten Malang

Independensi ini merupakan suatu hal yang sangat penting dalam suatu pengawasan. Dan independensi auditor merupakan suatu hal yang sangat susah diukur dan tidak serta merta dapat disaksikan oleh orang lain.⁷² Mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan juga pelaporan hasil pemeriksaan. Namun dalam hal ini Inspektorat Kabupaten Malang melakukan Independensi dalam penampilan. Maksudnya, dalam hal ini diwujudkan dengan menghindari hal-hal

⁷² Wawancara dengan Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan

yang dapat menyebabkan penampilan auditor dalam kaitannya dengan SKPD mendapat kecurigaan dari pihak lain.

2. Obyektivitas Auditor

Kebijakan untuk menjaga obyektivitas auditor terhadap SKPD/unit kerja dapat dituangkan dalam bentuk ketentuan seperti tidak diperkenankannya seorang auditor melakukan audit pada SKPD/Unit Kerja tertentu selama tiga tahun berturut-turut. Dilakukannya rotasi atau mutasi penugasan audit, larangan seorang auditor melakukan audit yang pejabatnya memiliki hubungan keluarga, dan sebagainya.

Namun dalam hal ini untuk Inspektorat Kabupaten Malang belum ada suatu pengaturan ataupun kebijakan yang mengatur hal tersebut. Perlu diciptakan suatu kebijakan atau pengaturan yang mengatur tentang tidak diizinkan seorang auditor melakukan penugasan audit pada suatu SKPD/Unit Kerja tertentu apabila yang bersangkutan memiliki hubungan keluarga, sosial, dan hubungan lainnya yang dapat mengganggu independensi dan obyektivitasnya.

c. Keahlian

Agar tercipta kinerja pengawasan yang baik, maka auditor harus memiliki keahlian untuk merencanakan audit, mengidentifikasi kebutuhan professional auditor, dan untuk mengembangkan teknik dan metodologi pengawasan/audit. Untuk SDM yang ada dan dimiliki memiliki latar belakang pendidikan formal minimal Strata

Satu (S1) atau yang setara. Namun kompetensi teknis yang dimiliki untuk auditing, akuntansi, administrasi masih sangat minim sekali

d. Kecermatan Profesional

Auditor Inspektorat Kabupaten Malang menggunakan keahlian profesionalnya dengan cermat dan seksama secara hati-hati dalam setiap pengawasan.⁷³

Dari hasil pemaparan pelaksanaan pengawasan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Dan dari target dan realisasi Inspektorat kabupaten Malang sendiri sudah bisa dikatakan cukup baik, namun dalam hal ini terwujudnya pemerintahan yang bersih masih belum dapat terealisasikan. Hal ini terkait dengan independensi dan obyektivitas auditor Inspektorat Kabupaten Malang dan beberapa hal yang perlu untuk di buat sebuah pengaturan. Dalam beberapa tahun ini mendapatkan opini dari BPK WDP (wajar dengan pengecualian).⁷⁴

⁷³ Hasil Wawancara dengan Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan pada tanggal 9 Desember 2011

⁷⁴ Wawancara dengan Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan pada tanggal 5 Desember 2011

D. Hambatan dalam Pelaksanaan Pengawasan Internal Pengelolaan Keuangan Daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan pengelolaan keuangan daerah, ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang sebagai upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih. Antara lain⁷⁵:

1. Faktor Internal

a. Sumber Daya Manusia

Pegawai yang cakap diperlukan untuk memastikan bahwa tugas-tugas pengawasan intern Inspektorat Kabupaten Malang benar-benar dilakukan oleh orang yang benar terampil, menguasai bidangnya dan mempunyai integritas. Dalam menunjang pengawasan, terutama pengawasan pengelolaan keuangan daerah kedudukan akuntan pemerintah dalam struktur organisasi harus cukup kuat.⁷⁶ Sampai dengan akhir tahun 2011, Inspektorat Kabupaten Malang ditunjang sumber daya manusia sebanyak 44 orang.

Jumlah personil berdasarkan pendidikan:

1. Pascasarjana (S2) = 9 Orang
2. Sarjana (S I) = 33 Orang
3. SLTA= 2 Orang

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Ibid

Dari jumlah tersebut yang memiliki latar belakang akuntan hanya 4 orang. Tentu hal itu juga menjadi salah satu hambatan Inspektorat. Selain itu, dengan jumlah personil tersebut Inspektorat merasa masih menganggap kurang karena wilayah Kabupaten Malang yang sangat luas sekali.

b. Sarana Prasaran Pengawasan

Dalam melakukan pengawasan, sarana prasarana juga sangat menentukan keberhasilan atas terlaksananya tugas yang diemban oleh Inspektorat. Inspektorat Kabupaten Malang ditunjang sarana prasarana pengawasan. Sarana dan prasarana tersebut terdiri dari bangunan gedung kantor, kendaraan dinas/operasional roda 4 dan roda 2, komputer, laptop, printer, serta sarana penunjang lainnya.

Namun hal yang menjadi hambatan oleh Inspektorat hanya kurangnya kendaraan untuk mobilisasi, mengingat wilayah Kabupaten Malang terdiri atas 33 Kecamatan, 12 kelurahan, dan 378 desa. Selain dari itu masih terdapatnya daerah yang sulit terjangkau ke lokasi dimana objek pemeriksaan itu berada, seperti daerah Malang selatan dibutuhkan kendaraan yang lebih banyak untuk lancarnya pelaksanaan pengawasan internal di Kabupaten Malang.

c. Alokasi Anggaran

Anggaran Inspektorat Kabupaten Malang sesuai APBD kabupaten Malang pada setiap tahun anggaran berfluktuatif. Perbandingan alokasi

anggaran pada DPA Inspektorat Kabupaten Malang dengan APBD Kabupaten Malang, dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel. 6 Alokasi Anggaran APBD Kab. Malang dan Ketersediaan Anggaran pada DPA Inspektorat Kab. Malang

No	Tahun	APBD	DPA Inspektorat	Prosentase
1	2006	Rp. 1.080.289.840.000,-	Rp. 4.598.133.000,-	0,425
2	2007	Rp. 1.112.493.307.800,-	Rp. 4.259.194.000,-	0,382
3	2008	Rp. 1.289.588.895.500,-	Rp. 4.290.112.000,-	0,332
4	2009	Rp. 1.292.670.699.000,-	Rp. 3.997.667.000,-	0,309
5	2010	Rp. 1.823.019.307.886,-	Rp. 5.955.597.660,-	0,326

Sumber Data Sekunder, 2011 tidak diolah

Dari tabel tersebut diatas terlihat bahwa prosentase anggaran inspektorat sangat rendah jika dibandingkan dengan APBD Kabupaten Malang, seharusnya anggaran pengawasan minimal 1/1000.

2. Faktor Eksternal

Pengawasan yang tidak diikuti dengan suatu tindak lanjut pengawasan tidak hanya merupakan sebuah hal yang sia-sia tetapi lebih dari itu, ia justru akan merusak citra baik dari pengawasan itu sendiri.⁷⁷ Tentu hal ini sangat memprihatinkan.

Pemutakhiran data hasil pengawasan, merupakan salah satu upaya untuk menyelesaikan temuan hasil pengawasan. Pelaksanaan pemutakhiran data Inspektorat Kabupaten Malang didasarkan pada peraturan Menteri Dalam

⁷⁷ Wawancara dengan Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan pada tanggal 5 Desember 2011

Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Tabel. 7 Realisasi Penyelesaian Temuan pada Pemutakhiran Data oleh Inspektorat Kab. Malang

No	Tahun	Target Penyelesaian	Realisasi
1	2007	100 %	100%
2	2008	100%	94,11%
3	2009	100%	92,25%
4	2010	100%	74,85%

Sumber: Data Sekunder, 2011, tidak diolah

Dari tabel diatas, terlihat bahwa realisasi penyelesaian temuan hasil pemeriksaan pada kegiatan pemantauan tindak lanjut hasil pemeriksaan cukup tinggi. Akan tetapi masih untuk 3 tahun terakhir belum mampu merealisasikan sesuai dengan target yang akan diselesaikan. Hal tersebut, disebabkan:

1. Kurangnya perhatian dari pimpinan objek yang diperiksa (pimpinan SKPD) dalam menindaklanjuti rekomendasi hasil pengawasan;
2. Pejabat baru kurang peduli terhadap tindak lanjut temuan dari pejabat sebelumnya karena merasa bukan tanggung jawabnya;
3. Belum adanya sanksi yang tegas bagi pimpinan obyek/pegawai yang diperiksa yang lalai atau terlambat menindaklanjuti hasil pengawasan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya maka dapat ditarik sebuah kesimpulan:

1. Pelaksanaan pengawasan intern pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dilakukan beberapa tahapan meliputi perencanaan pengawasan, pelaksanaan pengawasan, dan pelaporan hasil pengawasan.

Rencana pengawasan meliputi rencana pengawasan tahunan dan lima tahunan. Penyusunan rencana pengawasan didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya.

Pelaksanaan pengawasan merupakan pelaksanaan dari rencana pengawasan itu sendiri, hal ini meliputi pertemuan awal, kegiatan pemeriksaan, dan pertemuan akhir. Pelaporan hasil pengawasan pengelolaan daerah dituangkan dalam bentuk laporan hasil pemeriksaan.



2. Hambatan yang dihadapi oleh Inspektorat Kabupaten Malang dalam pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah terbagi menjadi dua hal, yaitu:
 - a. Faktor Internal, terdiri dari: Sumber daya manusia (SDM) yang kurang, baik dalam hal kuantitas maupun kualitas, sarana prasarana pengawasan, dan alokasi anggaran yang masih kurang.
 - b. Faktor Eksternal, secara umum faktor eksternal yang mempengaruhi adalah tindak lanjut hasil pengawasan. Hal tersebut disebabkan karena kurangnya perhatian dari pimpinan objek yang diperiksa (SKPD), pejabat baru kurang peduli terhadap tindak lanjut hasil temuan, belum adanya sanksi yang tegas dari pimpinan bagi obyek/pimpinan yang lalai atau terlambat menindaklanjuti hasil pengawasan.

B. Saran

Saran yang dapat diberikan oleh penulis terhadap pelaksanaan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Kabupaten Malang antara lain:

1. Seyogyanya Inspektorat Kabupaten Malang lebih meningkatkan kualitas sumber daya manusia, melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan auditor yang dilakukan oleh BPKP. Sehingga SDM atau auditor yang dimiliki oleh Inspektorat memiliki kualifikasi yang dapat menjamin pelaksanaan

pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

2. Untuk sarana prasarana yang menjadi hambatan oleh Inspektorat, seharusnya 4 buah mobil yang ada dapat dioptimalkan penggunaannya.
3. Sebisa mungkin Pemerintah Daerah Kabupaten Malang dapat menyediakan alokasi anggaran dana yang cukup untuk pengawasan di lapangan, sehingga pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan secara tuntas.



DAFTAR PUSTAKA

Nawawi Hadari, (1989), *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta; Erlangga Sinar Grafika.

Amiq Bachrul, (2011), *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Laksbang.

Basah Sjahran, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Bandung: Armico.

Mahfud MD, (2000), *Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta: UII Press.

Asmara Galang, (2005), *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Yogyakarta: Laksbang.

Deliar Noer, (1983) *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Jakarta: Rajawali.

Fadjar Mukhtie, (2005), *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia Publishing.

Halim Diana, (2001) *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.

Abdul Halim, (2007), *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YPKN, Yogyakarta.

Hadjon Philipus, (2005), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University.

Yasin Syahrul, (2007), *Penerapan Prinsip-prinsip Good Government dalam Pelaksanaan Pengawasan Fungsional pada Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan*, Makassar: Disertasi.

Tjandra Riawan, (2005), *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Gramedia Widiasarana.

Redwan Jaafar, (2005), *Kode Etik dan Standar Audit*, Bogor: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Pengawasan atas Urusan Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 Pedoman Teknis Tata Kerja Inspektorat;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan menteri dalam negeri Nomor 28 tahun 2007 Tentang Norma pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Per/04/M.PAN/03/2008 Tentang Kode Etik Aparat Pengawasan Intern Pemerintah;

Peraturan Bupati Nomor 23 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Inspektorat Kabupaten Malang.

Internet:

Definisi Pengawasan, Dikutip dari <http://pengertianpengawasan.edu/html>

Jumlah Kasus Korupsi Meningkat Persen, Dikutip dari
<http://www.vivanews.com/fokus>.

