

TESIS

**IMPLEMENTASI FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP DANA
BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH DI KOTA MAKASSAR**

***IMPLEMENTATION OF INSPECTORATE SUPERVISION FUNCTION TO SCHOOL
OPERATIONAL FUNDING IN MAKASSAR CITY***



ANDIKA ADHYAKSA

B012171030

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

HALAMAN JUDUL

**IMPLEMENTASI FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP
DANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH DI KOTA MAKASSAR**
***IMPLEMENTATION OF INSPECTORATE SUPERVISION FUNCTION TO
SCHOOL OPERATIONAL FUNDING IN MAKASSAR CITY***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

ANDIKA ADHYAKSA

B012171030

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

TESIS

IMPLEMENTASI FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP DANA
BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH DI KOTA MAKASSAR

IMPLEMENTATION OF INSPECTORATE SUPERVISION FUNCTION TO SCHOOL
OPERATIONAL FUNDING IN MAKASSAR CITY

Disusun dan diajukan oleh:

ANDIKA ADHYAKSA

Nomor Pokok B012171030

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

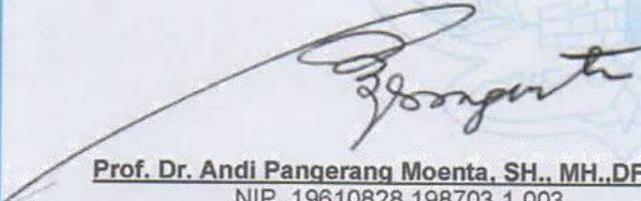
Pada tanggal 17 November 2020

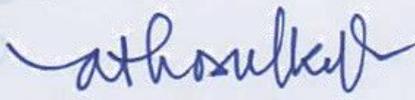
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasehat

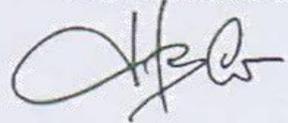
Ketua

Anggota


Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH., MH.,DFM.
NIP. 19610828 198703 1 003


Dr. Zulkifli Aspan, SH., MH
NIP. 19680711 200312 1 004

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum


Dr. Hasbir Paserangi., S.H.,M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin




Prof. Dr. Farida Patittingi., S.H.,M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

TESIS
IMPLEMENTASI FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP
DANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH DI KOTA MAKASSAR
IMPLEMENTATION OF INSPECTORATE SUPERVISION FUNCTION TO
SCHOOL OPERATIONAL FUNDING IN MAKASSAR CITY

Disusun dan diajukan oleh :

ANDIKA ADHYAKSA
B012171030

Telah diperiksa dan disetujui untuk diseminarkan

Makassar, Oktober 2020

Menyetujui :

Komisi Penasehat

Ketua

Sekertaris


Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH., MH.,DFM
NIP. 19610828 198703 1 003


Dr. Zulkifli Aspan, S.H.,M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

Mengetahui :

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum


Dr. Hasbir, SH., MH.
NIP. 19700708 199412 1 001

ii

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Andika Adhyaksa
NIM : B012171030
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Implementasi Fungsi Pengawasan Inspektorat Kota Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah Di Kota Makassar** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dalam hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagai atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

Makassar, November 2020

Yang membuat pernyataan,



Andika Adhyaksa

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT yang memiliki keistimewaan dan pemberian segala kenikmatan besar, baik nikmat iman, kesehatan, dan kekuatan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis yang berjudul “Implementasi Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah di Kota Makassar” sebagai salah satu syarat dalam tugas akhir dalam menyelesaikan Studi Strata Dua (S2) Prodi Magister Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW, keluarga, dan para sahabatnya sampai kelak akhir zaman sebagai Nabi yang telah membawa kesejahteraan bagi Kaum Muslim di Dunia maupun di Akhirat kelak.

Segenap kemampuan penulis telah dicurahkan dalam penyusunan tugas akhir ini. Namun demikian, walaupun dalam proses penyusunannya cukup banyak hambatannya, kesemuanya dapat dilewati dengan baik berkat adanya Ridha Allah SWT. Penulis sangat menyadari bahwa kesempurnaan hanya milik Allah SWT sehingga sebagai Makhluk ciptaannya, penulis memiliki banyak keterbatasan namun penulis senantiasa berusaha melakukan upaya terbaik dalam menyelesaikan penulisan Tesis ini.

Terkhusus pada kesempatan ini, penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada yang tercinta kepada Ayahanda H. Suardi, SP dan Ibunda Hj.Suriani, S.Pd yang dengan penuh kasih sayang dan kesabaran telah membesarkan dan mendidik penulis untuk dapat menempuh pendidikan yang layak agar tercapai cita-cita yang diinginkan penulis. Terhusus juga kepada adik-adikku tercinta, Andini Wiranti, S.H, Andirga Yogasara, dan Andi Setia Prawira yang telah membantu penulis baik bersifat moril maupun materiil selama penulis menempuh pendidikan di Universitas Hasanuddin. Terima kasih karena telah senantiasa memberikan motivasi dan semangat bagi penulis untuk dapat menyelesaikan penulisan Tesis untuk dapat memperoleh gelar Magister Hukum.

Pada kesempatan ini juga,penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Prof.Dr. Pangerang Moenta, S.H.,M.H., DFM. Selaku Dosen Pembimbing I dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H.,M.H Selaku Pembimbing II, disela-sela rutinitasnya dalam memberikan perkuliahan namun tetap meluangkan waktunya untuk memberikan petunjuk, dorongan, saran dan arahan sejak rencana penelitian Tesis hingga selesainya penulisan Tesis ini.

Masih dalam kaitan dengan penulisan ini, terima kasih Penulis haturkan pula kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta segenap jajaran struktural di Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patitinggi, S.H.,M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan segenap jajaran Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Seluruh dosen , Staf Akademik beserta jajarannya serta perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu penulis mulai dari pemberian ilmu pengetahuan hingga seluruh pengurusan administrasi selama perkuliahan yang dilaksanakan oleh penulis;
4. Bapak Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H. Selaku Ketua Program Studi Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H.,Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Dosen Penguji yang senantiasa memberikan saran dan masukan dalam penyusunan Tesis penulis.
6. Ibu dan Bapak Pimpinan Instansi atau Lembaga ataupun seluruh staf pegawai pada Instansi atau Lembaga penelitian penulis yang

telah meluangkan waktunya untuk membantu penulis dalam penyusunan Hasil penelitian Tesis.

7. Sahabat-sahabat seperjuangan semasa perkuliahan di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Abdillah Abidin, SH, Ahmad P Ashari, SH, Andi Arhami Hamzah, SH, Elvira Wulandari, SH, MH, Yusticia Zahrani, SH, Nurfadjrin Gabriella SH, dan Seluruh teman-teman yang penulis tidak dapat sebutkan satu per satu. Terima kasih telah membantu dalam berbagai hal kepada penulis serta mengisi hari-hari penulis baik suka maupun duka selama perkuliahan.
8. Teman-teman Semester 1 Kelas D Prodi Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak dr. Silwanus, MH, Kanda Ayyub Ibrahim, SH, MH, Kanda Faisal Taslim, SH, MH, Kanda Hasrul Fitriyadi, SH, MH, Kanda Ammar, SH, MH, Khaiffah Khairunnisa, SH, Kanda Ardiansyah Natsir, SH, Kanda Rico Chaeril, SH dan semua teman-teman yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas suka dan duka selama berada di masa-masa awal perkuliahan.
9. Teman-teman magang di Kantor Advokat “Gunco And Partner”, Indah Puspa R. Putri, SH, Bayu Agustri, SH, dan Nuragifah, SH, MH. Yang telah banyak membantu penulis dalam penyusunan Tesis ini.

10. Teman, Kerabat, Sahabat Penulis, Muhammad Fajar, SH, MH, Nurjayadi Natsir, SP, Muhammad Rifai, SE, Sustyawatiningsih Rahman SE, Andi Febriyanti K, SE yang juga memberikan banyak dorongan kepada penulis selama perkuliahan di Program Magister Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara) Universitas Hadanuddin.

11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebut satu persatu, yang telah membantu penulis selama menempuh Pendidikan S2 Prodi Magister Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Akhirnya hanya kepada Allah SWT kita kembalikan semua urusan dan semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, khususnya bagi Penulis dan para pembaca pada umumnya. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih banyak kekurangan baik dalam bentuk penyajian maupun bentuk penggunaan bahasa karena keterbatasan kemampuan dan pengalaman yang dimiliki oleh penulis. Maka dengan kerendahan hati, penulis mengharapkan kritik, saran ataupun masukan yang bersifat membangun dari berbagai pihak guna mendekati kesempurnaan Tesis ini karena keterbatasan milik manusia dan kesempurnaan hanya milik Allah SWT. Semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat bagi semua orang yang membacanya Aamiin Ya Rabbal Alamin.

Demikianlah kata pengantar yang penulis paparkan, atas segala ucapan yang tidak berkenaan dalam Tesis ini penulis memohon maaf yang sebesar – besarnya.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 14 Februari 2020

ANDIKA ADHYAKSA, SH

ABSTRAK

ANDIKA ADHYAKSA, Implementasi Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah di Kota Makassar. (dibimbing oleh Andi Pangerang Moenta dan Zulkifli Aspan)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Implementasi Fungsi Pengawasan Oleh Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah Di Kota Makassar dan untuk mengkaji Solusi Terhadap Masalah Yang Timbul Dalam Penyelenggaraan Dana Bantuan Operasional Sekolah Di Kota Makassar.

Tipe Penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian hukum empiris (*socio legal research*), yang dimana memandang hukum sebagai fenomena sosial (yang berbeda dengan penelitian hukum normatif yang memandang hukum sebagai norma-norma positif di dalam sistem Perundang-undangan hukum nasional) yang memperoleh sample yang representatif dengan menggunakan metode sample acak sederhana (*Simple Random Sampling*) dengan sample Inspektorat Kota Makassar, Dinas Pendidikan Kota Makassar (Tim Monitoring dan Badan Pengawas), Kepala Sekolah dan Bendahara Sekolah, dan DPRD Kota Makassar. Dengan teknik pengumpulan data yang didasarkan pada kebutuhan analisis dan pengkajian dan dilakukan dengan dua cara yakni penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan dana BOS, mengenal dua fungsi yang dijalankan dalam pelaksanaannya yakni fungsi audit dan fungsi monitoring. Rekomendasi hasil temuan oleh Inspektorat selanjutnya diserahkan kepada Dinas Pendidikan untuk mengambil tindakan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku 2) Sistem Dapodik, BOS Online, Pendampingan oleh ahli merupakan beberapa solusi untuk mengurangi dampak adanya temuan dalam penyelenggaraan dana BOS. Apabila ada temuan dalam penyelenggaraan dana BOS, berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Reguler maka tindakan yang dapat diambil berupa sanksi kepegawaian, tuntutan perbendaharaan dan ganti rugi, proses hukum, penundaan pengambilan dana BOS, pemblokiran dan penghentian sementara bantuan dana BOS untuk tahun berikutnya, dan sanksi lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Kata Kunci : Pengawasan, Inspektorat, Dana BOS

ABSTRACT

ANDIKA ADHYAKSA, implementation of inspectorate supervision function to school operational funding in makassar city (the supervised by Andi Pangerang Moenta and Zulkifli Aspan)

This study aims to analyze the Implementation of the supervision function by inspectorate of school operational assistance funds in Makassar City and to examine solutions of the problems arising in managing school operational assistance funds in Makassar City.

Type of this research used empirical legal research, which reviews the law as a social phenomenon. The sampling technique was applied using the random sampling method which the samples from the Makassar City Inspectorate, Makassar City Education Office (Monitoring Team and Supervisory Agency), School Principals and School Treasurers, and DPRD of Makassar City. Data collection techniques are based on the needs of analysis and assessment and are carried out in two ways namely library research and field research.

The results of the study show that 1) The implementation of supervision over the implementation of BOS funds, recognizes two functions carried out in its implementation namely the audit function and the monitoring function. Recommendations on findings by the Inspectorate are then submitted to the Office of Education to take action based on the prevailing laws and regulations. 2) Dapodik System, BOS Online, Expert Assistance are some solutions to reduce the impact of findings in the administration of BOS funds. If there are findings in the administration of BOS funds, based on Minister of Education and Culture Regulation No. 3 of 2019 concerning Technical Guidelines for Regular School Operational Assistance, actions that can be taken in the form of staffing sanctions, treasury demands and compensation, legal proceedings, delays in withdrawing BOS funds, blocking and temporary suspension of BOS funds for the following year, and other sanctions in accordance with statutory regulations.

Keywords: *BOS Funds; Inspectorate; Supervision*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
LEMBAR KEASLIAN TESIS	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A Latar Belakang	1
B Rumusan Masalah	15
C Tujuan Penelitian	15
D Manfaat Penelitian	16
E. Orisinalitas Penelitian	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
A Teori Solusi	19
B Teori Fungsi	23
C Teori Efektivitas Hukum	30
D Teori Pengawasan	36

E Teori Kewenangan	41
1. Definisi Kewenangan	41
2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan	43
F Tindakan Pemerintahan	45
G Pemerintahan Daerah.....	50
H Otonomi Daerah	56
I Inspektorat Daerah.....	62
1. Tinjauan Umum Inspektorat Daerah	62
2. Tugas dan Fungsi Inspektorat Daerah	63
J Penyelenggaraan Pendidikan	65
1. Sistem Pendidikan Nasional	65
2. Tinjauan Umum Tentang Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	70
K Kerangka Pikir	73
L Bagan Kerangka Pikir.....	76
M Definisi Operasional	77
BAB III METODE PENELITIAN.....	81
A. Tipe Penelitian	81
B. Lokasi Penelitian	81
C. Jenis dan Sumber Data	82
D Populasi dan Sampel	83
E. Teknik Pengumpulan Data.....	84
F. Analisis Data	85

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	86
A. Gambaran Umum Inspektorat Kota Makassar	86
B. Implementasi Fungsi Pengawasan Oleh Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah di Kota Makassar ...	90
1. Prosedur Pengelolaan dan Pelaksanaan Dana BOS....	94
2. Penetapan Alokasi Dana BOS	101
3. Pertanggungjawaban Dana BOS	104
4. Pengawasan Dana BOS	108
C. Solusi Terhadap Masalah Yang Timbul Dalam Penyelenggaraan Dana Bantuan Operasional Sekolah di Kota Makassar ...	123
1. Problematika Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Dana BOS	123
2. Solusi Terhadap Permasalahan yang Timbul Dalam Penyelenggaraan dana BOS.....	135
a. Solusi Terhadap Pengelola Dana BOS	136
b. Solusi Terhadap Inspektorat Kota Makassar Dalam Penyelenggaraan Pengawasan Terhadap Dana BOS.....	151
BAB V PENUTUP	158
A. Kesimpulan	158
B. Saran	160
DAFTAR PUSTAKA.....	161
LAMPIRAN	
i. Surat Keterangan Penelitian	

- ii. Peraturan Walikota Makassar Nomor 81 Tahun 2016 Tentang
Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta
Tata Kerja Inspektorat Daerah

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi lahirnya Negara kesatuan tidak lain yakni dibentuknya suatu Pemerintah Negara Indonesia sebagai Pemerintah nasional yang selanjutnya membentuk Daerah (Pemerintahan Daerah) sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Seperti ketentuan yang diatur dalam konsitusi tertinggi Negara Indonesia yakni Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disingkat UUD NRI 1945 menentukan bahwa Pemerintahan Daerah diperintahkan untuk ikut campur dalam menjalankan urusan Pemerintahan berdasarkan Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.¹ Artinya bahwa berdasarkan kedudukannya sebagai Pemerintah Daerah sebagaimana yang diatur dalam bunyi Pasal tersebut memberikan kewenangan sepenuhnya bagi daerah untuk mengatur sendiri daerahnya.

Arus reformasi 1998 telah menuntun lahirnya perubahan pada implementasi pelaksanaan Pemerintahan dengan perubahan pada sebuah sistem penyelenggaraan Pemerintahan pada Pemerintahan Pusat melalui penerapan "*Check and Balances*" dan juga pada Pemerintahan Daerah yang diterapkan melalui penyelenggaraan Otonomi Daerah. Perubahan tersebut terkait pada cara pandang sistematis yang

¹ Pasal 18 Ayat 2 dan Ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

diperuntukkan dalam mendorong hadirnya Pelaksanaan Pemerintahan yang demokratis dengan penerapan tata kelola pemerintahan yang baik²

Setelah terjadinya amandemen terhadap UUD NRI 1945 maka dengan mutlak telah mengubah pola ketatanegaraan. Lembaga Negara baru dibentuk dengan fungsi dan kewenangan yang lebih mencerminkan diri sebagai Negara hukum Indonesia serta lebih demokratis. Lembaga-lembaga Negara tersebut dalam melaksanakan tugasnya harus didasarkan pada kewenangan yang telah diamanatkan langsung oleh konstitusi tertinggi di Indonesia atau UUD NRI 1945 dan juga pada Peraturan Perundang-undangan terkait dalam sistem pembagian kekuasaan (*separation of power*).³

Paradigma baru dalam Ber-pemerintahan telah ditentukan dalam aturan normatif baik dalam perubahan UUD NRI 1945 maupun Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Eksistensi Pemerintah dan Pemerintahan Daerah memiliki peran penting dalam terwujudnya suatu mekanisme "*Check and Balances*" yang mencakup terwujudnya fungsi pelayanan publik, fungsi pengawasan dan fungsi penegakan hukum. Perwujudan fungsi dalam suatu mekanisme tersebut akan membawa perubahan dalam menyelenggarakan Pemerintahan khususnya Pemerintahan Daerah. Kedudukan Sebagaimana ditentukan

² Aminuddin Ilmar, 2014, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Makassar, Hal. 45.

³ Zulkifli Aspan, 2012, *Lembaga-Lembaga Negara Pasca Amendemen Konstitusi Dalam Hubungan Fungsional, Pelaporan, dan Pengawasan*, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Volume 20 Nomor 4, Hal. 411.

bahwa Pemerintah memiliki kewenangan yang mutlak serta kewenangan yang dapat dibagi antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah. selanjutnya kedudukan Pemerintahan Daerah itu sendiri yakni dapat melaksanakan urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah kepada Pemerintahan Daerah atau urusan Pemerintahan yang bersifat asli.⁴ Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintah dibantu oleh Perangkat Daerah yang dapat melaksanakan segala urusan Pemerintahan yang dijalankan oleh Pemerintahan Daerah.⁵

Perangkat Daerah dibentuk dan penetapannya ditentukan dalam Peraturan Daerah yang di dasarkan pada Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah terkait pembentukan Perangkat Daerah mengamanatkan dibentuknya susunan Organisasi Perangkat Daerah yang disusun dalam Peraturan Daerah menyangkut tentang susunan, kedudukan, tugas pokok Organisasi Perangkat Daerah.⁶

Berdasarkan ketentuan umum yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah atau selanjutnya disebut sebagai Undang-undang Pemerintahan Daerah menyatakan Bahwa :

⁴ Ibid., Hlm. 48.

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.

⁶ Pasal 2 Ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah

"Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintahan Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan Pemerintahan secara keseluruhan."⁷

Keberadaan otonomi daerah memberikan hak dan kebebasan kepada daerah untuk mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan kewenangannya akan tetapi dalam pengawasan oleh Pemerintah Pusat dan Peraturan Perundang-Undangan. Eksistensi Pengawasan tersebut secara mutlak memberikan gambaran bahwa kebebasan itu tidak serta merta merujuk pada lahirnya kemerdekaan (*Onafhankelijk*).⁸

Selanjutnya Pengawasan atas pelaksanaan Pemerintahan Daerah merupakan bentuk usaha ataupun perbuatan yang ditujukan sebagai perwujudan pelaksanaan Pemerintahan Daerah dapat dilaksanakan dengan efisien dan efektif yang didasarkan pada ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan.⁹ Untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, unsur pengawasan diselenggarakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang mencakup Inspektorat Jenderal

⁷ Paragraf 5 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁸ Philippus M. Hadjon, Dkk, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hal. 80.

⁹ Pasal 1 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota yang didasarkan pada fungsi serta kewenangannya. Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota memiliki tugas untuk membantu Bupati atau WaliKota selaku Kepala daerah dalam menjalankan tugas dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana yang merupakan acuan, arahan, ketentuan dalam pedoman penyelenggaraan Peraturan Daerah.¹⁰

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah memberikan ketentuan tentang unsur pengawas atas pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut sebagai Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota.¹¹ Inspektorat Daerah yakni satuan Pengawas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dikepalai seorang Inspektur dan mempunyai kedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada WaliKota melalui Sekretaris Daerah.¹² Inspektorat Daerah tersebut mengemban tugas untuk membantu WaliKota dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dan merupakan kewenangan daerah dan Tugas

¹⁰ Maria Grace Damopolii, 2017, *Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Perangkat Daerah (PD) Pemerintah Kota Manado*, Agri-SosioEkonomi Unsrat, ISSN 1907-4298 Volume 13 Nomor 1A, Hlm. 271

¹¹ Pasal 33 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

¹² Pasal 2 ayat 1 dan 2 Peraturan WaliKota Nomor 81 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Daerah.

Pembantuan oleh Perangkat Daerah.¹³ Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintahan Daerah dituntut memainkan peran untuk mengontrol dan mengawasi jalannya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah agar arah dan sasaran pelaksanaan otonomi daerah dapat terwujud sebagaimana mestinya.¹⁴ kedudukan APIP sebagai Aparat Pengawas dalam penyelenggaraan pemerintahan diberikan kewenangan untuk dapat menyesuaikan jalannya suatu pemerintahan sebagaimana yang diharapkan.

Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya, menyelenggarakan beberapa fungsi yakni :

1. Merumuskan kebijakan teknis di bidang pengawasan serta fasilitasi pengawasan ;
2. Melaksanakan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, serta kegiatan pengawasan lainnya yang merupakan pengawasan internal atas kinerja dan keuangan;
3. Menyelenggarakan pengawasan dalam hal tujuan tertentu berdasarkan atas perintah dan tugas dari walikota ;
4. Menyusun laporan hasil pengawasan ;
5. Menyelenggarakan administrasi Inspektorat Kota ;

¹³ Pasal 4 Ayat 1 Peraturan WaliKota Nomor 81 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Daerah.

¹⁴ Muhamad Ikbil Safwan, 2019, *Analisis Hukum Independensi Inspektorat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Halu Oleo Legal Research, Volume 1 Issue 1, Hlm. 9.

6. Menyelenggarakan fungsi lain berdasarkan perintah WaliKota yang berkaitan tugas dan fungsinya.¹⁵

Kewenangan Daerah dalam menyelenggarakan Pengawasan atas pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang merupakan kewenangan daerah juga mencakup bidang pendidikan sebagai bagian dari Urusan Pemerintahan Wajib terkait pelayanan dasar.¹⁶

Perwujudan pendidikan yang berkualitas dan bermutu yang ditafsirkan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional atau selanjutnya disebut Undang-undang Pendidikan yang dimana menentukan untuk setiap warga negara memperoleh hak yang sama dalam mendapatkan mutu pendidikan serta Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan serta menjamin diselenggarakannya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara dengan tidak adanya unsur membandingkan satu sama lain.¹⁷ hal tersebut mengisyaratkan bahwa dalam hal ini, seluruh masyarakat mempunyai kedudukan yang sama dalam hal memperoleh pendidikan salah satunya tanpa adanya unsur apapun yang dapat menghambat pemenuhan hak dari seseorang.

Pasca berlakunya Undang-undang Pendidikan tersebut, Pada tahun 2005 Pemerintah kemudian mengalokasikan subsidi dana ke bidang

¹⁵ Pasal 4 Ayat 2 Peraturan WaliKota Makassar Nomor 81 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Daerah.

¹⁶ Pasal 37 Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

¹⁷ Pasal 5 Ayat 1 dan Pasal 11 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

pendidikan atau yang saat ini dikenal dengan Program bantuan operasional sekolah atau dana BOS sebagai suatu bentuk kebijakan dalam menunjang terlaksananya dan terpenuhinya hak pendidikan. Sebagaimana dana BOS yang peruntukannya untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa yang kurang mampu serta memberikan keringanan biaya pendidikan bagi siswa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Peraturan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Reguler selanjutnya disebut Permendikbud Nomor 3 Tahun 2019 memberikan ketentuan terhadap Pemerintah Pusat dalam menyediakan pendanaan biaya operasi personalia dan non personalia untuk sekolah yang bersumber dari dana alokasi khusus non fisik. Maka dari itu kemudian dibentuklah Bantuan Operasional Sekolah atau biasa disebut dengan dana BOS¹⁸

Eksistensi dari program dana BOS itu sendiri diharapkan mampu mewujudkan peningkatan dalam pelaksanaan Sistem Pendidikan Nasional yang dimana tujuan dari Program itu sendiri sebagaimana yang dinyatakan dalam Penjelasan Permendikbud Tentang Petunjuk Teknis Dana BOS yakni :

1. Memberikan bantuan terhadap pendanaan biaya operasi dan non personalia sekolah.

¹⁸ Pasal 1 Ayat 11 Peraturan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan No 3 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Reguler

2. Memberikan keringanan atas beban biaya operasi sekolah yang diperuntukkan bagi peserta didik sekolah yang dilaksanakan oleh masyarakat
3. Memberikan peningkatan terhadap kualitas proses belajar di sekolah.¹⁹

Dalam membantu penyelenggaraan Pemerintah daerah demi terwujudnya pendidikan yang berkualitas serta dapat meringankan beban biaya pendidikan bagi seluruh warga Negara dalam memperoleh pendidikan yang bermutu demi terwujudnya pemerintahan yang baik, Inspektorat selaku Lembaga pengawasan memiliki kewenangan untuk dapat melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan dana BOS seiring dengan peningkatan saluran biaya satuan dan juga mekanisme penyaluran (mekanisme transfer secara langsung dalam bentuk hibah) sejak tahun 2012.²⁰

Pentingnya pengawasan terkait kegunaan serta pengelolaan dana BOS semata-mata dilakukan agar dapat terhindar dari perbuatan penyimpangan serta hal-hal lainnya diluar dari komponen pembiayaan dan perencanaan dalam pemenuhan segala kebutuhan sekolah berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai tata cara penyelenggaraan dana BOS. pengalokasian dana dengan jumlah yang tidak sedikit tersebut rawan akan adanya tindakan penyalahgunaan atau tidak sesuai dengan peruntukannya maka oleh

¹⁹BAB I Bagian A tentang Tujuan Umum BOS Reguler Penjelasan Peraturan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Reguler.

²⁰ Anisa Rahayu dan Endang Larasati Setianingsih, *Pengawasan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk Sekolah Dasar di Dinas Pendidikan Kabupaten Temanggung*, Jurnal Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Hal. 2.

karena itu diperlukan upaya pengawasan agar penyelenggaraannya berjalan efektif dan efisien serta meminimalkan permasalahan dalam pembuatan laporannya demi terwujudnya Pemerintahan yang baik.²¹

Namun potret anak bangsa dewasa ini yang tidak semua dapat mengenyam Pendidikan dikarenakan beberapa faktor yang mempengaruhi belum efektifnya pelaksanaan Pendidikan gratis yang diprogramkan oleh pemerintah yakni dana BOS. Berdasarkan penelitian oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW) memberikan gambaran tentang Program dana BOS yang pertama kali dicetuskan sejak tahun 2005, maka saat itu juga pungutan liar dan penyalahgunaan akan tampak dalam proses pengelolaannya. Berdasarkan laporan ICW tentang dugaan korupsi dalam pengelolaan dana terkait pelaksanaan pendidikan ke Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, ada sekitar 142 (seratus empat puluh dua) dan diperkirakan dalam periode penyelenggaraan dana BOS 2004-2009 negara mengalami kerugian sebesar Rp.243.000.000.000,- (Dua Ratus Empat Puluh Milyar Rupiah).²²

Khususnya di Kota Makassar, dalam media online menyatakan bahwa Dinas Pendidikan Kota Makassar terkhusus Tim Monitoring BOS menemukan adanya perbuatan yang dimana jumlah akumulatif siswa yang di *mark up* dalam penggunaan dana BOS di SD Inpres Borong

²¹ Ibid., Hal. 3.

²² Suparman Mannuhung, 2019, *Efektifitas Pelaksanaan Program Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dalam Meningkatkan Mutu Pendidikan Pada Madrasah Ibtidaiyah di Kota Makassar*, Jurnal Andi Djemma Volume 3 Nomor 1, Hlm. 99-100

Jambu 1. Tim Monitoring kemudian menambahkan bahwa pihak sekolah menyatakan dengan data Dapodiknya jumlah peserta didiknya yakni 438 siswa. Namun tim Monitoring hanya menemukan dari 438 siswa yang disebutkan, ditemukan sekitar 100 siswa yang diindikasikan sebagai data yang tidak sesuai dengan jumlah siswa yang didaftarkan dengan modusnya siswa tercatat tapi tidak pernah belajar, banyak siswa yang keluar masuk atau dengan alasan siswa tersebut dalam masa pembinaan yang membutuhkan waktu satu sampai dua minggu.²³

Kemudian dalam kasus lain, dalam media online Berita Kota Makassar yang di Posted hari Jumat, 1 November 2019 ada beberapa sekolah yang diklaim tidak dapat mencairkan dana BOS. Sebagaimana liputan dari media tersebut menyebutkan ada 50 sekolah Dasar tidak dapat mencairkan dana BOS. Bahkan fatalnya ada sekolah yang telah mencairkan dana BOS diminta untuk mengembalikan dana itu kembali. Dinas Pendidikan Kota Makassar melakukan hal tersebut karena ditakutkan kemudian hari nantinya akan menjadi temuan. Kendati demikian dikarenakan adanya penggabungan sekolah dan Data Pokok Peserta Didik (Dapodik) untuk sekolah yang telah digabung dengan sekolah induk ditutup pencairan dananya. Menurut Dinas Pendidikan Kota Makassar, hal tersebut dilakukan karena sampai saat ini belum ada pencabutan atau pembatalan SK terhadap Kepala sekolah yang telah

²³ <https://bidiknasional.com/2019/02/22/diduga-markuptim-monitoring-dana-bos-disdik-Kota-makassar-sambangi-sd-inpres-borong-jambu-1/> di akses pada tanggal 29 September 2019 Pukul 22.52 WITA

menjabat sebelumnya. Akibatnya ada sekolah yang memiliki dua Kepala sekolah.²⁴

Pelaksana Tugas Kepala Dinas Pendidikan Kota Makassar, Aziz Hasan yang pada intinya mengatakan bahwa hal ini berakibat kepada laporan pertanggung jawaban terhadap keuangan negara yang dianggap tidak dapat dipertanggung jawabkan. Adanya penggabungan sekolah sehingga membuat jumlah sekolah yang pada awalnya ada 350 Sekolah Dasar setelah penggabungan kini hanya tersisa 314 Sekolah Dasar. Hal tersebut menjadi suatu persoalan yang akan mengakibatkan hilangnya pertanggung jawaban pengelolaan dana BOS dan merupakan suatu tindakan penyalahgunaan dana BOS.²⁵

Namun hal tersebut bukan hanya terjadi dari pihak pengelola atau pengguna dana BOS, melainkan hal tersebut juga dapat dipertanyakan dari sejauh mana penyelenggaraan pengawasan yang dilaksanakan oleh APIP sebagai unsur pengawas terhadap penggunaan dana BOS yang dianggarkan dari APBD. Selain hal tersebut dipengaruhi oleh kesalahan yang dibuat oleh pengelola atau dalam hal ini Tim BOS Sekolah, hal tersebut juga terjadi dikarenakan kurang efisiennya bentuk pengawasan oleh Inspektorat itu sendiri terhadap dana BOS.

²⁴ BeritaKotamakassar.fajar.co.id/berita/2019/11/01/50-sd-tak-cairkan-bos, yang diakses pada tanggal 17 Januari 2020 Pukul 12.22 WITA

²⁵ BeritaKotamakassar.fajar.co.id/berita/2019/11/01/50-sd-tak-cairkan-bos, yang diakses pada tanggal 17 Januari 2020 Pukul 12.22 WITA

Dengan kata lain bahwa pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan oleh inspektorat belum efektif sepenuhnya. Hal tersebut ditandai dengan masih ditemukannya permasalahan atau temuan dalam penyelenggaraan pengawasan yang menandakan bahwa pengawasan belum terlaksana dengan baik. Banyak kasus atau temuan-temuan sebelumnya yang menandakan kurang efektifnya pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan oleh Aparat Pengawas. Sebagaimana di tahun 2016 itu sendiri, Inspektorat di salahkan atas ketidaktransparannya penggunaan dana BOS yang dimana terjadi pemanfaatan dana BOS yang tidak sesuai dengan peruntukannya dan juga dimanfaatkan oleh orang tua siswa mempunyai modus untuk mencari keuntungan dari dana BOS. Dalam media online tersebut dikatakan bahwa penggunaan dana BOS yang seharusnya dipublikasikan secara transparan atau terbuka namun diantara 500 sekolah penerima dana BOS di Kota Makassar, hanya 20 % saja yang terbuka atas penggunaan dana, selebihnya tidak diketahui bagaimana pengelolaan dana BOS yang seharusnya dimanfaatkan dengan baik. Hal tersebut menandakan bahwa pengawasan terhadap penyaluran dana serta pemanfaatannya belum terselenggara dengan baik.²⁶

Demikian hal tersebut, sebagaimana kutipan online yang dikutip penulis, hal lain yang membuat belum efektifnya pengawasan yang dilaksanakan juga bersumber dari sumber daya manusia dari inspektorat

²⁶ <https://infosulsel.com/2017/08/deam-sebut-penggunaan-dana-bos-tidak-transparan/html> , diakses pada tanggal 17 Januari 2020 Pukul 01.44 WITA.

itu sendiri. Pelaksanaan auditing secara manual dianggap banyak membuang waktu dan tenaga, dan juga dengan pertimbangan bahwa jumlah auditor di inspektorat terbatas. Inspektorat kota Makassar hanya mempunyai 23 tenaga auditor yang sebagaimana Peraturan Menpan tentang jumlah auditor seharusnya mencapai angka 80-90 tenaga. Hal tersebut yang dapat mengimbangi antara besaran anggaran dan jumlah program yang sebagaimana tercatat bahwa ada 4097 bentuk kegiatan yang diawasi.²⁷

Dalam penyelenggaraan dana BOS sebagaimana diketahui bahwa pengawasan atas penyelenggaraannya dilaksanakan oleh beberapa Instansi atau lembaga yakni salah satunya Dinas Pendidikan dan Inspektorat. dalam mencapai sebuah tujuan atau yang ingin dicapai dalam sebuah pengawasan tentunya juga tidak terlepas dari bagaimana koordinasi atau keterkaitan berbagai lembaga pengawasan yang memiliki kewenangan. Kolaborasi antara Inspektorat, Dinas Pendidikan dan Pihak sekolah menjadi hal yang sangat penting demi pengoptimalan penyelenggaraan atau pemanfaatan dari dana BOS itu sendiri. Salah satu bentuk kelemahan seringkali ditemukan dari kurangnya koordinasi antar lembaga yang sering menimbulkan tumpang tindih dalam sebuah kebijakan.

²⁷ <https://makassar.tribunnews.com/amp/2018/05/31/auditor-kurang-inspektorat-makassar-sebut-smart-auditing-jadi-solusi> yang diakses pada tanggal 18 Januari 2020 Pukul 02.17 WITA

Berdasarkan kajian yang telah dijelaskan, maka dengan kajian tersebut maka penulis kemudian tertarik untuk melaksanakan penelitian dimana selanjutnya penulis menuangkannya dalam rencana penyusunan Tesis yang berjudul **“Implementasi Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah Di Kota Makassar”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, kemudian dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah yakni :

1. Bagaimanakah implementasi fungsi pengawasan oleh Inspektorat terhadap dana bantuan operasional sekolah di Kota Makassar ?
2. Apakah solusi terhadap masalah yang timbul dalam penyelenggaraan dana bantuan operasional sekolah di Kota Makassar ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian pada penyusunan tesis ini yakni :

1. Untuk menganalisis implementasi fungsi pengawasan oleh Inspektorat terhadap dana bantuan operasional sekolah di Kota Makassar.
2. Untuk mengkaji solusi terhadap masalah yang timbul dalam penyelenggaraan dana bantuan operasional sekolah di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian pada penyusunan tesis ini yakni :

1. Secara Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum, khususnya yang terkait dengan implementasi fungsi pengawasan Inspektorat terhadap dana bantuan operasional sekolah di Kota Makassar dan juga ditujukan bagi pihak yang ingin melaksanakan penelitian lebih lanjut khususnya yang berhubungan dengan peran Inspektorat Kota terhadap penyelenggaraan program bantuan operasional sekolah.
2. Secara Praktis, penyusunan tesis ini diharapkan mampu dijadikan sebagai bahan masukan bagi semua pihak yang terkait dalam rangka pelaksanaan pengawasan oleh Inspektorat Makassar dalam penyelenggaraan program bantuan operasional sekolah dan diharapkan juga dapat dijadikan sebuah referensi dan acuan untuk peneliti lain yang tertarik melaksanakan penelitian yang sama dengan penelitian yang dilaksanakan oleh Penulis.

E. Orisinalitas Penelitian

Untuk dapat mengetahui orisinalitas penelitian yang penulis lakukan yang dimana dalam hal ini belum ada tulisan sebelumnya yang mengkaji dan mengulas tentang Implementasi Fungsi Pengawasan Inspektorat Kota Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah di Kota Makassar. Namun ada beberapa penelitian dan penulisan dalam Tesis

yang membahas Tema yang hampir serupa namun berbeda pada sub-kajian maupun lokasi penelitian yang berbeda. Selanjutnya diuraikan sebagai berikut :

1. Tesis Yohannes Fatelius Hendra, Program Magister Hukum Universitas Tanjung Pura yang berjudul Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Studi di Inspektorat Kabupaten Kapuas Hulu). Perbedaan yang mendasar terdapat pada perbedaan pengkajian yang dimana tesis tersebut mengkaji peran pengawasan Inspektorat terhadap dana BOS dengan berlandaskan kepada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Lain halnya dengan Tesis Penulis yang melihat kondisi pelaksanaan dana BOS saat ini, mengkaji fungsi pengawasan oleh Inspektorat ditinjau dari beberapa aturan yang terkait dan melihat apakah dalam pelaksanaannya sudah sesuai dengan beberapa aturan Perundang-Undangan yang digunakan penulis dalam penyusunan Tesis ini.
2. Tesis Elisabeth Rafika, Program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka yang berjudul Pengawasan Administrasi Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Pada SMP

Negeri di Kabupaten Sintang. Perbedaan mendasar antara Tesis Elisabeth Rafika dan Tesis dari penulis yakni dimana penelitian tersebut lebih mendalami pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Tim Monitoring Dinas Pendidikan terhadap administrasi penyaluran dana BOS serta mengkaji fungsi monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan oleh Tim Monitoring Dana BOS terkait administrasi penyaluran dana yang akuntabel dan tepat waktu. Berbeda dengan penulis sendiri dalam tesisnya lebih menekankan tentang Fungsi pengawasan dari Inspektorat Daerah Kota Makassar dalam penyelenggaraan dana BOS serta Solusi yang ditawarkan dalam pemecahan permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan dana BOS itu sendiri.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Solusi

Solusi dianggap sebagai suatu penyelesaian atau pemecahan terhadap suatu masalah ataupun dapat diartikan sebagai upaya jalan keluar terhadap suatu *problem* (masalah).²⁸ Pemecahan masalah adalah sebagian dari proses berpikir dan merupakan suatu proses yang berada pada tingkatan teratas dari keseluruhan fungsi kecerdasan. Pemecahan masalah kemudian dijabarkan sebagai proses berpikir yang paling sempurna sehingga diperlukan modulasi dan kontrol yang lebih dari keterampilan dasar.²⁹ Dalam memecahkan suatu permasalahan maka dibutuhkan kognitif yang tinggi dalam proses implikasinya untuk mencapai sebuah jalan keluar permasalahan.

Pemecahan masalah juga dapat didefinisikan sebagai suatu proses yang membutuhkan mental serta tingkat kecerdasan dalam menemukan suatu permasalahan dan dipecahkan berdasarkan data dan informasi yang tepat, agar diperoleh kesimpulan yang tepat pula mengenai proses penyelesaiannya. Berdasarkan konsep tersebut, dapat diartikan bahwa pemecahan masalah yaitu suatu pendekatan yang mengarah pada tahapan-tahapan selanjutnya hingga ke tahapan penyelesaian akhir yang bersifat kuantitatif umum, sedangkan langkah selanjutnya sampai pada proses penyelesaian lebih bersifat kuantitatif serta spesifik. Hal ini berarti

²⁸ Pengertian Solusi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia

²⁹ www.wikipedia.com, yang diakses pada tanggal 19 Januari 2019 Pukul 02.29 WITA

beorientasi pada suatu investigasi dan penemuan dimana arahnya mengacu dalam memecahkan suatu masalah.³⁰

Matlin berpendapat bahwa Pemecahan terhadap suatu masalah diperlukan ketika seseorang memiliki keinginan untuk mencapai sebuah tujuan tertentu namun belum tercapai. Dapat dimaknai pendapat tersebut bahwa gejala lahirnya suatu proses penyelesaian suatu masalah akan lahir ketika suatu tujuan yang hendak dicapai oleh seseorang belum sepenuhnya terlaksana atau terpenuhi. Selanjutnya Matlin berpendapat bahwa dalam pemecahan sebuah masalah, perlu diperhatikan beberapa aspek dari suatu masalah yakni :

1. keadaan yang dihadapi
2. keadaan yang diinginkan
3. Aturan / Batasan yang ada

Ketiga aspek tersebut dapat memberikan bantuan bagi seseorang dalam memilih pola yang diinginkan dalam memecahkan sebuah masalah.³¹

Strategi dalam pemecahan sebuah masalah dikategorikan menjadi dua strategi yakni heuristic dan algoritma. Algoritma merupakan sebuah proses pemberian jaminan terhadap jawaban yang tepat dari suatu permasalahan. Sedangkan strategi yang bersifat heuristic ini biasanya

³⁰ Widodo Winarso, 2014, *Problem Solving, Creativity dan Decision Making*, Jurnal EduMa Volume 3 Nomor 1 Juli 2014, Hlm. 3.

³¹ Miwa Patnani, 2013, *Upaya Meningkatkan Kemampuan Problem Solving Pada Mahasiswa*, Jurnal Psikogenesis Volume 1 Nomor 2, Hlm. 133.

tidak termasuk ke dalam suatu prosedur yang baku melainkan sebuah hasil kreativitas yang didasarkan pada pengalaman. Selanjutnya Bransford dan Stein berpendapat bahwa strategi umum dalam pemecahan sebuah masalah terdiri dari lima tahapan yakni :

1. Mengidentifikasi suatu permasalahan, proses untuk menganalisis suatu permasalahan yang dihadapi atau hendak akan dihadapi.
2. Representasi masalah atau penggambaran masalah, proses menentukan pola atau metode dalam merumuskan seperti apa masalah yang ada.
3. Pemilihan strategi pemecahan masalah, Inti terhadap bentuk penyelesaian dalam memecahkan sebuah permasalahan.
4. Implementasi strategi pemecahan masalah, proses mengaplikasikan atau melaksanakan strategi dalam menghadapi serta memecahkan sebuah permasalahan
5. Evaluasi hasil, tolak ukur keberhasilan metode yang dipergunakan dalam memecahkan sebuah permasalahan.³²

Mengurai teori legislasi dari Robert Seidman terutama menyangkut teorinya yang dikenal dengan teori Roccipi yang dimana misalnya berbicara tentang metodologi pemecahan masalah terkait perancangan suatu Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai tujuan untuk memberikan perubahan atas masyarakat yang demokratis yang

³² Ibid., Hlm. 134-135

berdasarkan pada asas-asas pemerintahan yang baik. Adapun langkah-langkahnya yakni sebagai berikut :

1. Mengenal masalah sosial atau perilaku bermasalah.
2. Menemukan penjelasan atau penyebab perilaku bermasalah.
3. Menyusun solusi.
4. Memantau dan menilai pelaksanaan.³³

Terkhusus dalam memecahkan masalah dengan menyusun solusi sesuai dengan penjabaran dari teori Roccipi tersebut, maka ada dua jenis solusi yakni untuk menghilangkan perilaku bermasalah dan memastikan efektivitas pelaksanaan. Untuk lebih jelasnya diuraikan sebagai berikut :

1. Solusi untuk menghilangkan perilaku bermasalah yang berisi tindakan-tindakan langsung maupun tidak langsung yang bisa menghilangkan perilaku yang bermasalah. Misalnya, jika karena faktor Peraturan, khususnya pada ancaman sanksi maka ancaman sanksi itu yang perlu diperbaiki atau jika perilaku bermasalah disebabkan kurangnya perilaku berperan maka tindakannya adalah mengembangkan kemampuan.
2. Solusi memastikan efektivitas pelaksanaan Peraturan yakni misalnya langkah yang dapat dilakukan adalah mempertimbangkan jenis-jenis Lembaga pelaksana Peraturan seperti perusahaan

³³ Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2016, *Metodologi dan Bahasa Perundang-undangan*, Makalah yang disusun sebagai pelaksanaan surat tugas Dekan Fakultas Hukum Universitas Udayana (Penugasan sebagai narasumber untuk mengisi materi dalam kegiatan bimbingan Teknik Penyusunan Peraturan Daerah Tahun 2016), Hlm.7-8

negara, Lembaga administratif, Lembaga penyelesaian sengketa atau Lembaga swasta. Langkah selanjutnya adalah menyusun mekanisme tindakan untuk menghindari tindakan sewenang-wenang oleh Lembaga pelaksana Peraturan. Ini dapat dilakukan dengan dua cara yakni :

- Menyusun proses pengambilan keputusan yang partisipatif dan transparan dalam Peraturan.
- Menyusun mekanisme pertanggung jawaban dan penyelesaian sengketa.³⁴

B. Teori Fungsi

Teori fungsi atau fungsional atau yang umumnya disebut sebagai teori integrasi atau juga disebut teori konsensus. Pemuatan teori tersebut bertujuan tidak lain agar dapat memahami masyarakat secara umum. Pendekatan fungsional memandang masyarakat terintegrasi berdasarkan kesepakatan anggota atau bagian dari masyarakat akan nilai yang hidup dalam masyarakat tertentu. Teori fungsional ini mempunyai daya yang dapat mengatasi ditemukannya perbedaan pendapat dari kepentingan oleh para anggota masyarakat. Masyarakat sebagai suatu sistem sosial secara fungsional terintegrasi ke dalam suatu bentuk ekuilibrium sehingga teori ini disebut sebagai *structural-functional approach* (Fungsional struktural atau fungsionalisme struktural). Teori fungsional struktural dipelopori oleh para pemikir klasik diantaranya Socrates, Plato, Auguste

³⁴ Ibid.

Comte, Spencer, Emile Durkheim, Robert K. Merton, dan Talcott Parsons. Keseluruhan pemikir tersebut selanjutnya mendefinisikan tentang bagaimana gambaran fungsionalisme dalam melihat serta mengkaji fenomena sosial dan kultural.³⁵

Dalam aliran fungsionalisme, salah satu tokoh yang paling berpengaruh adalah Emile Durkheim. Ia selalu menguraikan efek-efek dari fenomena-fenomena sosial bagi keseluruhan kehidupan Bersama. Tokoh lain adalah yang memberikan pandangan terhadap fungsi adalah Robert K. Merton sebagai seorang tokoh aliran fungsionalisme yang merinci dan menegaskan konsep fungsi. Menurut pandangannya, fungsi adalah akibat yang mantap, objektif (faktual dan terlepas dari motivasi seseorang), adanya keterbukaan dalam pengamatan empiris, dari suatu bagian dari sosial budaya demi kesatuan yang lebih besar.³⁶

Kehadiran Struktural-fungsionalisme merupakan suatu reaksi terhadap teori evolusionari. Yang dimana jika evolusionari mengkaji tentang membangun tingkat kemajuan serta perkembangan budaya manusia, maka structural-fungsionalisme memiliki maksud dalam mengkaji tentang membangun suatu sistem dan struktur sosial yang dengan kata lain dimaksudkan dengan struktur sosial dengan pengkajian atas pola hubungan yang memiliki fungsi diantaranya antar individu, antar

³⁵ I.B. Wirawan, 2015, *Teori-Teori Sosial Dalam Tiga Paradigma (Fakta Sosial, Definisi Sosial & Perilaku Sosial)*, Prenadamedia Group, Jakarta, Hlm.41

³⁶ Edy Wahyono, 2006, *Penerapan Teori Fungsi Untuk Menganalisa Kehidupan Masyarakat*, Jurnal Gelar Volume 4 Nomor 2, Hlm.272-273.

kelompok, atau antar lembaga-lembaga sosial yang hidup dalam kehidupan bermasyarakat dengan kurun waktu tertentu.³⁷

Meskipun eksplanasi secara fungsional dalam kajian-kajian sosial telah terlihat dalam karya-karya Spencer dan Comte, namun Durkheim berpendapat bahwa fenomena sosial di eksplain melalui dua pendekatan pokok yakni pendekatan historis dan pendekatan fungsional. Lanjutnya Durkheim menyatakan bahwa Peneliti-peneliti sosial harus mampu menghubungkan dan mengaitkan suatu penelitian dalam menemukan asal-usul serta sebab (Pendekatan historis) di satu pihak dan penentuan fungsi-fungsi dari suatu fenomena sosial (Pendekatan fungsional) di Pihak lain. Maka dari itu penting untuk menentukan keterkaitan antara kenyataan sosial yang diteliti dengan kebutuhan umum organisme sosial sehingga keterkaitan fungsi tersebut dapat terjadi.³⁸

Fungsionalisme Struktural atau analisa sistem pada prinsipnya berkisar pada suatu konsep, namun yang terpenting adalah konsep fungsi dan konsep struktur. Namun ada kekhawatiran dari Robert K. Merton mengenai fungsionalisme kontemporer yang para antropolog awal gagal untuk memecahkannya. Kemudian pendapat Merton terkait teori fungsional mempertanyakan beberapa proposisi atau titik tolak yakni :

1. Kesatuan fungsional dari sistem sosial;
2. Universalitas fungsional dari sistem sosial;

³⁷ Mari Marzali, *Struktural-Fungsionalisme*, Jurnal Antropologi Nomor 52, Hlm. 33

³⁸ Ibid., Hlm. 34

3. Indispensability fungsional untuk sistem sosial.³⁹

Pada hakikatnya, prinsip pokok fungsionalisme dapat dikemukakan yakni :

1. Masyarakat adalah sistem yang kompleks yang terdiri dari komponen-komponen yang memiliki keterkaitan satu sama lain dan saling bergantung. Komponen tersebut mempunyai pengaruh yang signifikan atas komponen-komponen yang lain..
2. Komponen-komponen dari masyarakat eksis memiliki fungsi penting dalam menjaga atau dengan kata lain merawat kehadiran dan stabilitas masyarakat secara komprehensif, oleh karenanya kehadiran komponen tertentu dari masyarakat dapat dijabarkan ketika fungsinya bagi masyarakat dapat diidentifikasi secara komprehensif.
3. Keseluruhan masyarakat memiliki tahapan untuk mengintegrasikan dirinya, yaitu tahapan-tahapan yang mampu menggabungkannya menjadi satu, salah satu bagian penting dari tahapan tersebut merupakan komitmen para anggota masyarakat terhadap serangkaian kepercayaan dan nilai yang sama.
4. Masyarakat cenderung mengarah kepada suatu keadaan homeostatis, dan gangguan pada salah satu bagiannya cenderung

³⁹ Ida Zahara Adibah, 2017, *Struktural Fungsional Robert K. Merton : Aplikasinya dalam Kehidupan keluarga*, Jurnal Inspirasi Volume 1 Nomor 1, Hlm.171

menimbulkan penyesuaian atas komponen lain agar tercapai harmoni dan keseimbangan.

5. Perubahan sosial adalah suatu kejadian-kejadian yang tidak biasa dalam masyarakat, namun jika terjadi hal demikian, maka perubahan pada umumnya akan berdampak pada adanya konsekuensi-konsekuensi yang memberikan keuntungan bagi masyarakat secara menyeluruh.⁴⁰ dapat dimaknai bahwa apabila perubahan tersebut terjadi maka akan menimbulkan dampak-dampak positif yang bisa membawa keuntungan bagi masyarakat luas.

Lain halnya yang dikemukakan oleh Talcott Parsons, Menurut pandangan parsons sendiri tentang teori ini, teori fungsionalisme struktural dikatakan sebagai suatu teori yang dimana analisisnya merujuk kepada suatu persetujuan yang menimbulkan adaptasi seseorang, dan semata-mata melihat pada kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Pendapat Parsons sendiri mengenai stratifikasi sosial berusaha memberikan kebenaran serta melanggengkan adanya perbedaan kemampuan dari tiap anggota masyarakat, dan pada akhirnya menerima begitu saja struktur yang ada. Sistem Parsons berusaha mempertahankan agar secara

⁴⁰ Ibid., Hlm. 173.

keseluruhan suatu organisasi mempunyai kemampuan dapat menjaga substansi agar tetap sama dan tidak terjadi perubahan.⁴¹

Pendekatan Fungsionalisme Struktural Parsons terhadap stratifikasi sosial dalam masyarakat melalui anggapan dasar sebagaimana yang telah dikembangkan oleh pengikutnya yakni sebagai berikut :

1. Masyarakat melainkan dipandang sebagai sebuah sistem daripada sebagai bagian yang saling berkaitan satu sama lain. Artinya sistem tersebut dapat memberikan atau sekalipun ketergantungan antara satu sisi dan sisi lainnya sehingga akan saling mengikat.
2. Sifat timbal balik atas Keterkaitan dalam mempengaruhi yang terjadi antar bagian.
3. Sekalipun pencapaian integrasi sosial tidak dicapai dengan maksimal, namun secara mendasar, sistem sosial selalu bergerak ke arah yang dinamis sebagai upaya dalam menghadapi perubahan-perubahan yang datang dari luar dengan kecenderungan memelihara agar perubahan yang terjadi dalam sistem sebagai akibatnya hanya akan mencapai derajat minimum.
4. Sekaligus disfungsi, ketegangan dan penyimpangan senantiasa terjadi, akan tetapi dalam jangka Panjang keadaan tersebut pada

⁴¹ Ismail, 2012, *Penggabungan Teori onflik Strukturalist Non-Marxist dan Teori Fungsionalisme Struktural Talcott Parsons : (Upaya Menemukan Model Teori Sosial-Politik Alternatif Sebagai Resolusi Konflik Politik dan Tindak Kekerasan di Indonesia*, Jurnal Esensia Volume XIII Nomor 1, Hlm.71.

akhirnya akan dapat diatasi dengan sendirinya melalui penyesuaian dan proses disambiguasi.

5. Perubahan sistem sosial pada umumnya terjadi secara bertahap, melalui mekanisme penyesuaian terlebih dahulu dan tidak terjadi secara menyeluruh begitu saja.⁴²

Dalam tatanan Pemerintahan menurut kamus besar bahasa Indonesia, fungsi artinya suatu jabatan, pekerjaan, dan lain-lain menyangkut pekerjaan atau jabatannya.⁴³ kamus istilah Peraturan Perundang-undangan memberikan gambaran Fungsi sebagai sekelompok pekerjaan, kegiatan, usaha-usaha dimana antar bagian saling berkaitan dan saling menopang untuk dapat menjalankan segi-segi tugas pokok dalam sebuah kegiatan dan pekerjaan.⁴⁴

Pengertian fungsi dibagi menjadi 2 bagian yakni dari segi ilmu alam dan dari segi ilmu sosial :

1. Dari segi ilmu alam yakni :
 - a. Arti pertama adalah arti yang sering dipergunakan dalam ilmu pasti yang dimana fungsi dimaksudkan sebagai “tergantung pada”.
 - b. Arti kedua dari segi ilmu alam atau arti pertama, dalam ilmu sosial adalah tugas.

⁴² Ibid., Hlm. 74-75.

⁴³ Badudu, J.S. 1996. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta Hlm.412

⁴⁴ Sudarsono, 1992, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.134.

- c. Arti ketiga dalam ilmu alam atau arti kedua dalam ilmu sosial adalah hubungan timbal balik antar bagian dengan keseluruhan atau antara bagian dengan bagian.
 - d. Arti keempat dari ilmu alam atau arti ketiga dalam ilmu sosial adalah *werking*.⁴⁵
2. Dari segi ilmu sosial yakni :
- a. Tugas.
 - b. Hubungan timbal-balik antara bagian dengan keseluruhan atau antara bagian dengan bagian.
 - c. *Werking*

C. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas merupakan sebuah tolak ukur pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan. Mengenai Efektivitas hukum itu sendiri yakni sebuah proses yang memiliki tujuan tidak lain agar hukum dapat diterapkan dan berjalan secara efektif. Untuk dapat mengetahui bahwa sejauh mana hukum dapat dikatakan efektif dalam penyelenggaraannya serta penerapannya, maka langkah awal yakni diperlukan tindakan pengukuran untuk mengetahui seperti apa dan bagaimana hukum itu dapat ditaati oleh masyarakat atau sasaran dari penciptaannya, maka akan diketahui bahwa apakah aturan hukum yang dibuat sudah berlaku dengan efektif atau tidak. Akan tetapi sekalipun ditafsirkan bahwa tolak ukur dari keefektifan yakni dapat dinilai dari ketaatan terhadap aturan

⁴⁵ Djokosutomo, 1982, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm.14

namun hal tersebut masih dapat dipertanyakan lebih jauh sejauh mana tolak ukur keefektifan dari hukum. hal tersebut dikarenakan bahwa suatu sasaran dibuatnya aturan atau masyarakat dapat dikatakan bahwa menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.⁴⁶

Ada beberapa hal kapan seseorang dapat dikatakan taat terhadap hukum, sebagaimana yang dikemukakan oleh H.C. Kelman tentang beberapa jenis ketaatan hukum yakni :

1. Ketaatan yang sifatnya *Compliance*, yakni dimana seseorang menaati hukum dikarenakan takut kena hukuman atau sanksi akibat hukum. hal tersebut diartikan sebagai suatu jenis ketaatan yang dimana seseorang dikatakan taat atau menaati aturan semata-mata hanya karena berpikir di sisi adanya suatu sanksi yang lahir dan termuat dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan atau aturan yang jika tidak ditaati maka akan memberikan dampak negatif terhadap seseorang.
2. Ketaatan yang sifatnya *identification*, yakni jenis taat terhadap hukum yang disebabkan oleh penjagaan suatu kekerabatan atau hubungan baik antar seseorang. Dalam ketaatan tersebut memperjelas bahwa aturan yang ditaati oleh seseorang hanya

⁴⁶ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum(Legal Theory) dan Teori Peradilan(Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang((legisprudence)*,Kencana, Jakarta, hlm. 376.

untuk mementingkan adanya hubungan keanggotaan dalam kelompok masyarakat.

3. Ketaatan yang sifatnya *internalization*, yakni ketaatan terhadap hukum yang dikarenakan seseorang menganggap bahwa hukum atau aturan yang ada dan berlaku tersebut telah identik/sama atau adanya kesesuaian antara hukum yang berlaku dengan nilai dan pola pikir yang dianut oleh seseorang.⁴⁷

Lain halnya yang dikemukakan oleh C.G. Howard & R. S. Mumnsyang yakni bahwa seyogianya yang kita kaji terfokus pada hukum atau aturan yang sifatnya tertentu saja, dalam hal ini tidak menyakut atau membahas ketaatan atas hukum yang berlaku pada umumnya. Namun beda halnya apa yang dikemukakan oleh Prof.Dr.Achmad Ali yang kemudian berpandangan bahwa kajian terhadap suatu ketaatan hukum artinya berbicara tentang :

1. Ketaatan terhadap hukum secara umum dan faktor yang mempengaruhinya;
2. Ketaatan terhadap suatu aturan hukum tertentu dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.⁴⁸

Selanjutnya terkait efektivitas terhadap perundang-undangan, maka ada beberapa faktor sehingga dapat dikatakan

⁴⁷ Soerjono Soekanto,1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 49-50.

⁴⁸ Achmad Ali, Op.cit. hlm. 376.

bahwa Peraturan Perundang-Undangan berlaku secara efektif, yakni sebagai berikut:

1. Pengetahuan atas substansi dari Peraturan Perundang-undangan.
2. Tata cara dalam memperoleh pengetahuan.
3. Lembaga atau organisasi yang memiliki hubungan dengan ruang lingkup perundang-undangan yang ada dalam masyarakat.
4. Tentang proses terciptanya Peraturan Perundang-undangan, yang diwujudkan untuk memenuhi suatu kepentingan, sebagaimana yang disebutkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Berbicara tentang efektivitas hukum dalam masyarakat artinya mengkaji daya kerja dari hukum dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk berbuat dan bertindak sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Artinya bahwa efektif dalam mengkaji kaidah hukum yang harus memenuhi syarat yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologis, dan berlaku secara filosofis. Beberapa faktor yang dapat memberikan pengaruh atas hukum yang mempunyai fungsi dalam suatu masyarakat.⁴⁹ faktor-faktor yang dimaksud diantaranya :

⁴⁹ Zainuddin Ali, 2016, *Sosiologi Hukum (Cetakan Kesepuluh)*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 62.

1. Kaidah Hukum

Sebagaimana pendapatnya tentang ilmu hukum oleh John Austin terfokus pada pembahasan hukum positif. Menurutnya hukum positif merupakan pembuatan sebuah aturan hukum yang bersifat umum yang dibuat oleh seseorang atau penguasa yang memiliki kedudukan politis yang lebih tinggi atas mereka yang memiliki kedudukan politis lebih.⁵⁰

Ada tiga macam hal terhadap diberlakukannya hukum sebagai suatu kaidah dalam teori-teori dalam bidang ilmu hukum. ketiga macam hal tersebut dibedakan yakni :

- Berlakunya Kaidah hukum secara yuridis, ditentukan berdasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya dan dibentuk atas dasar penetapan yang telah ditetapkan sebelumnya.
- Berlakunya Kaidah hukum secara sosiologis, dapat dikatakan jika kaidah dapat diterapkan dengan efektif. Hal tersebut dimaksudkan dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun warga masyarakat tidak menerima kaidah tersebut (teori Kekuasaan) atau kaidah itu berlaku karena adanya pengakuan dari masyarakat.

⁵⁰ Nurul Qamar DKK, 2017, *Logika Hukum*, CV.Social Politic Genius (SIGn), Makassar, Hlm.24.

- Berlakunya Kaidah hukum secara filosofis, yakni apabila suatu kaidah hukum telah sesuai atas cita hukum sebagai suatu nilai positif yang tertinggi.

Jika menelaah hal tersebut , maka dapat dikatakan bahwa agar hukum dapat berjalan sesuai fungsinya jika telah memenuhi unsur-unsur suatu penerapan kaidah hukum yang telah dijelaskan diatas. suatu kaidah hukum harus memenuhi unsur-unsur di atas, dikarenakan : (1) bila kaidah hukum hanya berlaku secara yuridis, ada kemungkinan kaidah itu merupakan kaidah mati; (2) kalau hanya berlaku secara sosiologis dalam arti teori kekuasaan maka kaidah itu menjadi aturan pemaksa; (3) apabila hanya berlaku secara filosofis, kemungkinannya kaidah itu hanya merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).⁵¹

2. Penegak Hukum

Penegak hukum atau orang memiliki kewenangan dalam menerapkan hukum mencakup ruang lingkup yang sangat luas, sebab menyangkut petugas pada tingkatan teratas, menengah, hingga pada tingkatan paling bawah. Hal tersebut kemudian memberikan gambaran bahwa dalam mengimplementasikan tugas-tugas penerapan hukum, petugas sepatutnya harus mempunyai suatu petunjuk, dasar atau suatu pedoman, yakni

⁵¹Zainuddin Ali, Op.cit., Hlm. 62

Peraturan tertulis tertentu yang meliputi ruang lingkup dan tugas-tugasnya.⁵²

3. Sarana/Fasilitas

Sarana dan fasilitas memiliki peran dalam mengefektifkan penerapan suatu aturan. yang dimaksud yakni khususnya sarana fisik yang mempunyai fungsi sebagai faktor pendukung berjalannya hukum dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.⁵³

4. Warga Masyarakat

Salah satu faktor yang yang paling menunjang daklam keefektifan suatu aturan adalah warga masyarakat. Kesadaran masyarakat untuk dapat menaati suatu aturan atau yang lazimnya dikatakan sebagai derajat kepatuhan. Secara sederhana dapat didefinisikan bahwa hukum merupakan alat untuk mengetahui apakah suatu hukum yang hidup dalam masyarakat atau diterapkan dalam masyarakat dapat berperan.⁵⁴

D. Teori Pengawasan

Menurut bahasa, pengawasan merupakan suatu penilikan atau penjagaan. Pengawasan menurut penulis sendiri merupakan suatu upaya ataupun tindakan pengamatan atau tindakan mencermati penyelenggaraan kegiatan operasional guna menjamin suatu kegiatan dapat berjalan sesuai dengan perencanaan yang sudah ditetapkan

⁵² Ibid., Hlm. 63

⁵³ Ibid., Hlm. 64

⁵⁴ Ibid., Hlm.64-65

sebelumnya. Selanjutnya memandang pengawasan dari bidang hukum administrasi Negara maka dapat diartikan bahwa pengawasan merupakan suatu proses kegiatan untuk dijalkannya perbandingan antara suatu kegiatan yang berjalan atau penyelenggaraan kegiatan dengan apa yang telah ditetapkan pada misi awal sebelumnya. S.P Siagian berpendapat bahwa proses mengamati pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi demi pencapaian terhadap berjalannya kegiatan yang telah sesuai dengan apa yang diharapkan sebelumnya merupakan suatu tindakan yang dikatakan bentuk pengawasan.⁵⁵

Pelaksanaan tugas pokok organisasi yang sedang dijalankan harus didampingi suatu kegiatan pengawasan yang diharapkan dapat memberikan koreksi atau perbaikan-perbaikan dalam penyelenggaraan kegiatan yang jika ditemukan adanya ketidakcocokan atau ketidaksesuaian. Ketidaksesuaian yang dimaksudkan yakni ditemukannya suatu kegiatan penyelenggaraan tugas yang tidak sesuai dengan Undang-undang atau prosedur yang telah ditetapkan yang jika tidak diperbaiki nantinya memberikan dampak terhadap organisasi yang terkait khususnya yang melakukan penyimpangan dari tujuan.

Victor M Situmorang berpendapat bahwa suatu Negara terkhususnya bagi suatu Negara berkembang, pengawasan sangat penting diselenggarakan baik pengawasan secara vertikal, horisontal, eksternal, internal, preventif maupun represif demi pencapaian sebuah

⁵⁵ S.P. Siagian, 1990, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung Jakarta, Jakarta, Hal. 107

tujuan organisasi. Oleh sebab itu dalam meraih tujuan Negara atau suatu organisasi, maka dalam hal pengawasan ini dikriteriakan dalam beberapa macam bentuk pengawasan yang didasarkan pada sifatnya, sebagai berikut :

1. Pengawasan Langsung dan Pengawasan Tidak Langsung

a. Pengawasan Langsung

Pengawasan langsung merupakan pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.

b. Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya.

2. Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif

a. Pengawasan Preventif

Dilakukan melalui pre-audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.

b. Pengawasan Represif

Dilaksanakan dengan post-audit, yakni pemeriksaan atas penyelenggaraan suatu kegiatan pada suatu organisasi langsung ditempat (inspeksi), meminta laporan penyelenggaraan dan lain-lain.

3. Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern

a. Pengawasan Intern

Pengawasan Intern yakni bentuk pengawasan yang dilaksanakan langsung oleh pejabat atau pemangku suatu jabatan dalam organisasi itu sendiri.

b. Pengawasan Ekstern

Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh seseorang atau kelompok (lembaga atau instansi) yang berada di luar organisasi.⁵⁶

Adapun beberapa macam bentuk pengawasan sebagaimana ditentukan dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat khususnya pada lampiran yakni sebagaimana mengatur bahwa :

1. Pengawasan Melekat

Merupakan kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian dilakukan terus menerus, yang langsung diselenggarakan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar

⁵⁶ Victor M Situmorang, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal. 27.

pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif sesuai dengan rencana kegiatan dan hukum yang berlaku.

2. Pengawasan Fungsional

Merupakan Pengawasan yang dilakukan terhadap penyelenggaraan tugas umum Pemerintahan dan pembangunan sehingga sejalan dengan apa yang telah direncanakan serta telah berdasar atas hukum yang berlaku yang kemudian dilaksanakan oleh aparat pengawas baik internal Pemerintah maupun dari eksternal Pemerintah (aparat pengawas secara fungsional).

3. Pengawasan Masyarakat

Masyarakat diberikan kewenangan dalam melakukan pengawasan baik dalam bentuk lisan ataupun tertulis terhadap Pemerintah yang memiliki kepentingan, yang dilakukan misalnya dalam bentuk sumbangsi saran, pikiran, kritikan, dan pengaduan yang sifatnya membangun dan penyampaiannya dilaksanakan secara langsung ataupun melalui media.

4. Pengawasan Legislatif

Lembaga perwakilan rakyat kemudian diberikan juga kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan penyelenggaraan tugas-tugas umum Pemerintahan dan pembangunan.

Hal tersebut dapat disimpulkan oleh penulis sendiri bahwa Pengawasan pada dasarnya dapat dikatakan sebagai fungsi yang melekat

pada seorang pemimpin dalam setiap instansi, begitupun dalam pengaplikasiannya dalam sebuah instansi pemerintah yang dimana fungsi pengawasan termasuk ke dalam suatu tugas dan tanggung jawab oleh Kepala Pemerintahan dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan dalam suatu Negara.

E. Teori Kewenangan

1. Definisi Kewenangan

Sejarah pertumbuhan Negara hukum lahir dan tumbuh dari perkembangan dan pemikiran umat manusia yang sejalan dengan perkembangan kesejahteraan umat manusia itu sendiri, karena asumsi dan berkembangnya suatu negara hukum didasarkan pada tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Konsep Negara hukum berlaku secara universal, karena disesuaikan dengan kondisi kesejahteraan masyarakat yang akhirnya konsep dan persepsi negara hukum muncul dengan berbagai model dan tipologinya.⁵⁷ Dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan Pemerintahan harus mempunyai legitimasi atau suatu kewenangan yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan. Hal demikian sejalan dengan salah satu pilar pelaksanaan pemerintahan yakni Asas legalitas.⁵⁸

⁵⁷ Marwati Riza, 2009, *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri*, As Publishing, Makassar, Hlm. 33-34.

⁵⁸ Ridwan HR, Op.cit., Hal. 90.

Dalam literatur-literatur hukum administrasi dijabarkan, istilah wewenang hampir sering disamakan dengan istilah kekuasaan. Padahal, hal tersebut tidaklah sama atau serupa⁵⁹. Bagir Manan berpendapat bahwa istilah wewenang dalam bahasa hukum bukan merupakan suatu hal yang dapat disamakan dengan istilah kekuasaan. Kekuasaan (*Macht*) hanya mendefinisikan tentang hak untuk berbuat atau tidak berbuat sedangkan wewenang dalam hukum serta merta melibatkan hak dan kewajiban. Dalam hubungannya dengan otonomi daerah, hak memiliki pengertian sebagai suatu kekuasaan dalam mengatur sendiri atau dan kewajiban baik secara horizontal berarti kekuasaan dalam menjalankan Pemerintahan sebagaimana mestinya. dan secara vertical artinya kekuasaan dalam menyelenggarakan Pemerintahan dalam sebuah hubungan pemerintahan Negara secara komprehensif.⁶⁰

Sebagaimana H.D. Stout menjabarkan pendapat Goorden yang dimana dikatakan bahwa wewenang merupakan suatu pemberian yang langsung dari Undang-Undang terhadap subjek hukum publik mengenai hak dan kewajiban. Kemudian pendapat FPCL Tonnaer yang mengemukakan kewenangan pemerintah yang dimaksudkan yakni suatu kemampuan dalam menjalankan hukum positif sehingga mampu

⁵⁹ Aminuddin Ilmar, Op.cit.,Hal.101

⁶⁰ Ibid., Hal. 99.

menciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan masyarakatnya.⁶¹

Kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) memberikan definisi terhadap kewenangan yang dimana kewenangan merupakan kekuasaan membuat keputusan untuk memerintah dan pelimpahan tanggung jawab kepada orang lain. secara alamiah manusia sebagai makhluk sosial merasa harus mendapat pengakuan terhadap keberadaannya dalam suatu kehidupan berkelompok dan salah satu faktor pendukung dari eksistensi tersebut yakni mempunyai kewenangan.⁶²

2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan

Berdasarkan Pilar utama dalam menyelenggarakan Pemerintahan di Negara Hukum (Asas Legalitas), maka tergambar dibenak seseorang bahwa asal usul dari kewenangan pemerintah yakni Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian dapat diinterpretasikan bahwa sumber kewenangan dari Pemerintah yakni Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber dari Peraturan Perundang-undangan selanjutnya dapat diperoleh dengan tiga cara yakni Atribusi, Delegasi, dan Mandat.

H.D. Van Wijk atau Williem Konijnenbelt memberikan definisi dari ketiga cara dalam memperoleh suatu kewenangan yakni sebagai berikut :

⁶¹ Ridwan HR., Op. Cit, Hal. 98

⁶² Pengertian Kewenangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

1. Atribusi merupakan kewenangan pemerintah yang diberikan langsung oleh Undang-undang kepada yang menjalankan Pemerintahan
2. Delegasi merupakan penyerahan kewenangan terhadap Pemerintah yang berasal dari organ Pemerintahan kepada organ Pemerintahan lainnya.
3. Mandat merupakan pemberian wewenang yang dimana organ Pemerintahan mengizinkan kewenangannya diselenggarakan atau dilakukan oleh organ lain atas namanya.⁶³

Philipus M. Hadjon menyatakan dalam karyanya (makalah) pada Penataran Hukum Administrasi di Fakultas Hukum Airlangga Surabaya tahun 1980, yang dimana sah tidaknya suatu tindakan Pemerintahan dapat ditentukan melalui aspek wewenang, Prosedur, dan Substansi. Aspek wewenang terdiri dari beberapa komponen, yakni :

1. Komponen pengaruh yakni dimana penggunaan wewenang diperuntukkan dalam mengendalikan perilaku dari Subyek hukum.
2. Komponen dasar hukum yakni dimana wewenang harus diperlihatkan dasar hukum pemberiannya.
3. Komponen konformitas hukum yakni keberadaan standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁶⁴

⁶³ Ridwan HR, Op.cit., Hal. 101-102.

F. Tindakan Pemerintahan

Hadirnya suatu Pemerintahan tidak lain dari adanya suatu perjanjian bersama yang menghubungkan antara Pemerintah dengan rakyatnya yang dimana perjanjian yang dimaksudkan hanya dapat diraih ketika rakyat merasa bahwa pentingnya suatu Pemerintahan memberikan perlindungan, pemberdayaan dan dapat memberikan kesejahteraan kepada rakyat. Selain itu, lahirnya konsep negara kesejahteraan (Modern welfare state) yang dimana negara yang menganut konsep tersebut memberikan suatu tuntutan tugas Pemerintah yang amat luas dibandingkan konsep Negara hukum klasik. Hal ini mengakibatkan diutamakannya kepentingan seluruh rakyat sehingga Pemerintah diberikan kekuasaan atau keleluasaan untuk turut serta dalam mengurus urusan masyarakatnya atau dengan kata lain mencampuri kesejahteraan rakyatnya.⁶⁵ Tujuan tersebut mengarah pada landasan Negara kesejahteraan (*welfare state*) untuk dapat memperoleh kesejahteraan sosial melalui penerapan prinsip kebersamaan dalam mewujudkan rasa aman bagi kehidupan masyarakat atau warga negara.⁶⁶

Tuntutan layanan masyarakat yang semakin pesat dan bervariasi menjadi penyulut pemerintah yang kurang reaktif terhadap Negara.

⁶⁴ Yohannes Pattinasarany, 2011, *Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah*, Jurnal Sasi Vol. 17 No. 4, Hal. 76.

⁶⁵ A. Pangerang Moenta, 2016, *Permasyarakatan dan DPRD (Analisis Aspek Hukum dan Produk Permasyarakatan)*, Intelegensia Media, Malang, Hal.17.

⁶⁶ Muhammad Imanuddin Taqwa Karim, Andi Pangerang Moenta Marwati Riza, 2018, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah di Bidang Kesehatan Masyarakat Melalui Jaminan Kesehatan Nasional*, Jurnal Amana Gappa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Volume 26 No. 1, Hal. 53.

fenomena tersebut menimbulkan reaksi yang harus ditanggapi oleh Pemerintah yang secara fungsional dilaksanakan oleh Lembaga-lembaga Pemerintah yang ada, baik yang dilaksanakan oleh lembaga Pemerintahan Pusat maupun lembaga Pemerintahan daerah. Perkembangan dari fungsi pemerintah nantinya akan membawa suatu perubahan terhadap bentuk organisasi yang ada, tepat sehingga memberikan kemudahan atas gerak pemerintah dalam menyelenggarakan fungsinya khususnya terkait pelayanan publik dan pembangunan yang semakin pesat.⁶⁷

Pemerintah dalam hukum administrasi sebagai badan yang diberi kewenangan dengan demikian mempunyai hak untuk menetapkan tindakan yang didasarkan pada pemberlakuan hukum di tengah masyarakat dan dapat mempengaruhi keadaan atau kondisi hukum orang lain atau menjalankan tindakan hukum. Tindakan hukum yang dimaksudkan merupakan suatu tindakan hukum. Van Vollenhoven berpendapat bahwa tindakan Pemerintahan merupakan suatu tindakan dengan tujuan pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa.

Tindakan Pemerintahan merupakan suatu tindakan yang dilaksanakan oleh penguasa dalam menyelenggarakan fungsi Pemerintahan. Keharusan dalam bertindak secara konsisten berdasarkan

⁶⁷ Muslim Kasim, Andi Pangerang Moenta, Achmad Ruslan, 2019, *Penataan Lembaga Non Struktural Dalam Rangka Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Riau, Hlm. 2.

hukum yang berlaku bagi subjek hukum erat kaitannya dengan tanggung jawab atau tanggung gugat. Di dalam melakukan suatu tindakan, Pemerintah juga perlu membatasi kewenangannya dalam memerintah,. Pemerintah tidak dapat bertindak sebebas-bebasnya dikarenakan konstitusi harus ditaati agar tidak ada perbuatan sewenang-wenang.⁶⁸ Untuk menjamin dan memberikan dasar hukum bahwa tindakan Pemerintah yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai suatu tindakan yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan, maka setiap perbuatan Pemerintahan diselenggarakan berdasar atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis sehingga menciptakan suatu keabsahan tindakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dalam menjalankan fungsinya demi terwujudnya kesejahteraan di tengah-tengah kehidupan warga negara.⁶⁹

Tindakan Pemerintah mengisyaratkan bahwa suatu pemerintah dalam mengambil tindakan harus disesuaikan dengan apa yang telah diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksudkan bahwa segala tindakan Pemerintah harus sejalan dengan Peraturan Perundang-undangan agar tidak terjadi suatu tindakan yang dianggap sewenang-wenang. Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik tidak terlepas dari adanya tindakan Pemerintah dalam memenuhi kebutuhan warga Negaranya. Tindakan Pemerintahan dapat dikatakan

⁶⁸ A. Pangerang Moenta., Op.cit.

⁶⁹ Winahyu Erwiningsih, *Peranan Hukum dalam PertanggungJawaban Perbuatan Pemerintah (Suatu Kajian dalam Kebijakan Pembangunan Hukum)*, Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Hal. 183.

efektif ketika adanya keikutsertaan masyarakat membantu pemerintah dalam menjalankan roda Pemerintahan.

Pendapat Muchsan dalam mendefinisikan tentang tindakan Pemerintahan (*beestuuers rechtshandelingen*) yang dimana menyatakan bahwa tunsur-unsur dari tindakan hukum Pemerintahan yakni :

1. Tindakan hukum dilaksanakan oleh suatu organ Pemerintahan dalam kedudukannya sebagai penguasa (*overheid*) maupun sebagai alat perlengkapan Pemerintahan (*bestuursorganen*) .
2. Tindakan hukum dilakukan atas dasar penyelenggaraan fungsi Pemerintahan.
3. Tindakan hukum merupakan sarana yang akan menciptakan akibat hukum di bidang hukum administrasi.
4. Tindakan hukum diselenggarakan demi mewujudkan pemeliharaan kepentingan Negara dan rakyat.⁷⁰

Pemerintah dalam melakukan tindakan Pemerintah dapat dilakukan berbagai cara, yang sebagaimana didefinisikan oleh E. Utrecht , bahwa ada beberapa cara dalam menjalankan tindakan pemerintah, yakni :

1. Tindakan langsung oleh administrasi negara itu sendiri.
2. Tindakan langsung oleh subjek hukum/badan hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara, dan dilaksanakan atas dasar adanya keterkaitan yang istimewa, misalnya badan hukum yang diberi monopoli.

⁷⁰ Aminuddin Ilmar⁽¹⁾, *Op.cit.* Hal 139-151

3. Tindakan hukum dilakukan oleh subjek hukum lain yang bukan merupakan administrasi negara yang melaksanakan pekerjaan atas dasar suatu konsesi/izin dari pemerintah. Pekerjaan tersebut diserahkan oleh Pemerintah kepada badan swasta untuk melaksanakan tindakan yang terkait dengan kepentingan umum.
4. Tindakan langsung oleh subjek hukum lain yang bukan merupakan administrasi Negara yang diberi subsidi oleh Pemerintah.
5. Tindakan langsung oleh Pemerintah dengan subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara di mana keduanya terjalin dalam sebuah kerjasama.
6. Tindakan langsung yang dilakukan oleh yayasan yang pendiriannya oleh Pemerintah.
7. Tindakan langsung yang dilaksanakan oleh koperasi yang pendiriannya oleh Pemerintah.
8. Tindakan langsung oleh Perusahaan Negara.⁷¹

Tindakan administrasi Negara atau Tindakan Pemerintah tidak selamanya menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat, oleh karena tindakan itu sifatnya non yuridis (tidak menciptakan akibat hukum), namun terdapat tindakan administrasi Negara yang menimbulkan akibat hukum (perbuatan hukum).

⁷¹ NurAisyiah, 2016, *Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Samudra Aceh, Vol II No 1, Hal. 47-48.

Atmosudirjo mengemukakan bahwa ada empat (4) macam perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) administrasi Negara, yakni :

1. Penetapan;
2. Rencana;
3. Norma Jabaran;
4. Legislasi Semu.⁷²

G. Pemerintahan Daerah

Konsep penyelenggaraan Pemerintahan diawali dengan suatu konsep pembagian kekuasaan, yakni pembagian kekuasaan yang dapat dilakukan dua cara yakni :

- a. Secara vertical, pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat Pemerintahan yang merupakan pembagian kekuasaan menurut tingkatannya. Carl J. Friedrich berpendapat bahwa pembagian kekuasaan ini menggunakan istilah pembagian secara territorial (*territorial division of power*) yang menciptakan susunan Negara kesatuan, federal, dan konfederasi.
- b. Secara horizontal, pembagian kekuasaan jika berdasarkan fungsinya menggambarkan perbedaan antar fungsi pemerintahan yang sifatnya pembagian kekuasaan atau *trias politica*.⁷³

⁷² Ibid., Hal.49.

⁷³ Achmad Ruslan, 2013, *Implementasi Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)*, Jurnal Amanna Gappa Vol. 21 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Hlm. 48.

Sebagaimana dijelaskan bahwa semua hal yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan diatur dalam Konstitusi atau UUD NRI 1945, termasuk sistem Pemerintahan. Hal itu sesuai dengan yang dikemukakan oleh Moh. Mahmud MD bahwa yang pasti isi utama dari setiap Konstitusi yakni :

- a. Tentang wewenang dan cara bekerjanya Lembaga-lembaga Negara (Sistem Pemerintahan Negara) ;
- b. Tentang perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (hubungan antara Pemerintah dan warga Negara).⁷⁴

Kata Pemerintahan dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam arti luas Pemerintahan merupakan seluruh urusan yang diselenggarakan oleh Negara sebagai perwujudan kesejahteraan, menciptakan keamanan, peningkatan derajat kehidupan rakyat serta penjaminan kepentingan Negara itu sendiri. Kemudian dalam arti sempit diartikan lebih ke fungsi eksekutif saja. Bagir Manan kemudian dalam pendapatnya mengemukakan bahwa Pemerintahan pada dasarnya didefinisikan sebagai suatu lingkup jabatan dalam sebuah organisasi. Sebagai organisasi Negara, Pemerintahan dianggap sebagai alat-alat kelengkapan Negara misalnya jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya (lingkungan jabatan).⁷⁵

Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 menentukan bahwa Negara Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Dengan istilah

⁷⁴ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, P.T. Alumni, Bandung, Hal. 197

⁷⁵ Ibid., Hal. 199.

Negara kesatuan maka struktur sebuah negara hanya terdiri dari satu Negara saja bukan sebagai suatu Negara yang berbentuk federasi atau Negara Federal.⁷⁶

Indonesia merupakan suatu Negara yang memiliki kepulauan dan wilayah yang sangat luas terbentang, maka secara jelas dapat ditegaskan bahwa merupakan suatu hal yang bisa dikatakan tidak akan mungkin jika suatu pemerintahan akan diselenggarakan sepenuhnya oleh Pemerintah yang berkedudukan di Ibu Kota Negara. Dengan begitu maka terkait penyelenggaraan Pemerintahan Negara hingga mencakup segala penyelenggaraan hingga ke daerah-daerah, maka pembentukan suatu pemerintahan daerah sangatlah diperlukan.⁷⁷

Perubahan pola kekuasaan Pemerintahan merupakan akibat diberikannya hampir keseluruhan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah pada suatu Pemerintahan daerah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan otonomi daerah kepada daerah otonom dan Kabupaten atau Kota dinyatakan sebagai daerah otonom dan provinsi selain sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administratif. Hal demikian berakibat bahwa kewenangan untuk membuat ketentuan organik yang didasarkan pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan akan menghadirkan fungsi

⁷⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 2010, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, Hal. 249.

⁷⁷ *Ibid.*, Hal. 20

administrasi dalam menciptakan masyarakat madani, atau yang disebut masyarakat sejahtera.⁷⁸

Pengembangan Pemerintahan Daerah merupakan wujud dasar asas otonomi dan Tugas Perbantuan. Penerapan Asas Dekonsentrasi diperuntukkan untuk daerah-daerah provinsi dan Kabupaten/Kota yang belum sepenuhnya menjalankan prinsip otonomi berdasarkan amanat dalam Konstitusi Negara. Oleh sebab itu, keterkaitan antar Pemerintah pusat dengan Pemerintah daerah provinsi, dan antar Pemerintah provinsi dengan Pemerintah Kabupaten dan Kota memiliki keterkaitan yang tidak bersifat hierarkis . Namun daripada itu sendiri, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah harus dilaksanakan oleh Pemerintah pusat dan Pemerintah provinsi berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.⁷⁹ Akan tetapi ciri khas dari penyelenggaraan sistem Pemerintahan daerah yang merasionalkan pola hubungan yang tidak hierarkis tersebut diharapkan mampu mengatasi kritikan yang begitu luas dari elite Pemerintahan atau sekalipun masyarakat luas.⁸⁰

Berdasarkan Penjelasan dalam pembukaan UUD NRI 1945, ditentukan bahwa Negara Indonesia terbagi kedalam daerah provinsi dan kemudian provinsi terbagi juga ke dalam daerah yang lebih kecil.

⁷⁸ Muh. Hasrul dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2019, *Kedudukan dan Tugas Staf Ahli Dalam Struktur Pemerintah Daerah*, Jurnal Amanna Gappa Vol. 27 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Hlm. 25.

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie , 2011, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 220.

⁸⁰ Ibid., Hal. 221.

Keseluruhan Daerah Otonom akan mengikuti apa yang telah ditentukan dan diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Daerah otonom tersebut kemudian akan dihadirkan Badan Perwakilan Daerah sehingga Pemerintahan yang ada di daerah akan berlandaskan pada sistem permusyawaratan.

Pemerintahan daerah merupakan pelaksanaan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya yang didasarkan pada prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dimaksudkan dalam Supremasi hukum tertinggi di Negara Republik Indonesia.⁸¹

Pasal 18 UUD NRI 1945 terkait Pengaturan tentang Pemerintahan daerah ditentukan bahwa :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi kemudian dibagi atas Kabupaten dan Kota. Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu memiliki Pemerintahan daerah yang diatur dengan Peraturan Perundang-undangan.
2. Pemerintahan daerah yang ada pada provinsi, Kabupaten, dan Kota diberikan kewenangan dalam mengurus urusan Pemerintahannya sendiri berdasarkan Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan.

⁸¹ Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

3. Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dimana pemilihan anggota didasarkan dengan sistem Pemilihan Umum.
4. Gubernur, Bupati, Walikota merupakan Kepala Pemerintahan daerah provinsi, Kabupaten, dan Kota yang pemilihannya harus bersifat demokratis.
5. Pemerintahan daerah melaksanakan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan tertentu yang termasuk urusan Pemerintah Pusat berdasarkan Peraturan perundang—undangan yang berlaku.
6. Pemerintahan daerah mempunyai hak untuk menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain dalam menyelenggarakan Otonomi dan Tugas Pembantuan.
7. Pengaturan tentang Susunan dan tata cara dalam menyelenggarakan Pemerintahan daerah lebih lanjut ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan.⁸²

Terbentuknya Pemerintah daerah sebagaimana amanat dari Pasal 18 UUD NRI 1945 mengarah kepada terciptanya berbagai bentuk Peraturan Perundang-undangan perihal Pemerintahan Daerah , sebagaimana yang berlaku saat ini yakni Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara eksplisit, Peraturan

⁸² Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, 2012, *Hukum Konstitusi*, CV Pustaka Setia, Bandung, Hal. 255-256

Perundang-undangan tersebut merupakan suatu pedoman perihal bentuk susunan dalam menyelenggarakan Pemerintahan daerah.⁸³

Sebagaimana ketentuan Peraturan Perundang-Undangan terkait Pemerintahan Daerah yang dimana mengatur fungsi dari Pemerintah daerah yakni :

- a. Berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan maka Pemerintah Daerah mempunyai hak dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahannya sendiri.
- b. Kecuali urusan Pemerintahan yang merupakan urusan Pemerintahan yang tujuannya mengarah kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah maka Pemerintahan daerah dituntut melaksanakan otonomi dengan seluas-luasnya.
- c. Terciptanya hubungan yang meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya merupakan wujud keterkaitan dari Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan.

H. Otonomi Daerah

Undang-undang Dasar NRI 1945 sebagai supremasi hukum tertinggi di Indonesia dalam pengaturannya terhadap sistem Pemerintahan Daerah secara eksplisit mengatur tentang pembagian

⁸³ Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 34

suatu daerah dengan struktur pemerintahan yang sifatnya otonom yang ditetapkan oleh Peraturan perundang-undangan. Bersifat otonom artinya memberikan kebebasan pada daerah untuk mengatur sendiri urusan Pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Hal ini merupakan suatu bentuk terhadap percepatan mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan dan peran serta berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁴

Otonomi daerah biasanya hanya diartikan kebijakan yang sifatnya institutional yang dihubungkan dengan fungsi kekuasaan organ Pemerintahan. Oleh karenanya, hanyalah soal peralihan kewenangan dari Pemerintahan ditingkat pusat ke tingkat daerah. Yang perlu dipahami juga bahwa adanya kebijakan otonomi daerah juga berhubungan dengan gelombang demokratisasi yang mengalami perkembangan bagi bangsa kita dewasa ini.⁸⁵

Tingkatan suprastruktur kenegaraan dan juga dalam rangka restrukturisasi manajemen Pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan sesuai dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi adalah suatu konsep pembagian kewenangan

⁸⁴ Muh. Hasrul, 2013, *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Efektif*, Disertasi Pada Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Hal. 1

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie⁽²⁾, Op.Cit., Hal. 227.

secara vertical, maka kebijakan dekonsentrasi pada dasarnya adalah suatu kebijakan pembagian kewenangan atas birokrasi Pemerintahan secara horizontal. Keduanya memiliki sifat pembatasan kekuasaan dan memiliki peranan dalam mewujudkan suasana kekuasaan yang semakin demokratis dan berdasarkan hukum. maka sebab itu, kebijakan otonomi daerah tidak dipandang lebih kepada keterkaitannya dengan pengalihan kewenangan dari Pemerintah pusat ke Pemerintah daerah saja, namun juga untuk dipandang sebagai bentuk beralihnya kewenangan dari Pemerintahan ke warga negaranya.⁸⁶

Otonomi daerah adalah suatu bentuk kewenangan yang diberikan dalam rangka mengurus rumah tangga daerah sendiri, yang melekat pada Negara Kesatuan maupun pada Negara federasi. Penerapan otonomi daerah pada Negara kesatuan sifatnya lebih terbatas dibandingkan pada Negara-negara federasi. Kewenangan untuk mengurus rumah tangga daerah di Negara kesatuan mencakup seluruh kewenangan Pemerintahan. Namun ada juga urusan yang dikuasai dan menjadi tanggung jawab dari Pemerintah Pusat yaitu :

1. Hubungan Luar Negeri ;
2. Pengadilan ;
3. Moneter dan Keuangan ;
4. Pertahanan dan Keamanan.⁸⁷

⁸⁶ *ibid.*

⁸⁷ Winarna Surya Adisubrata, 1999, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, Unit Penerbit dan Percetakan (UPP) AMP YKPN, Yogyakarta, Hlm. 1.

Kewenangan untuk mengatur urusan Pemerintahan serta kepentingan dari masyarakat atas dasar prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan ciri yang melekat pada ciri khas daerah otonom dengan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah. Dalam daerah otonom memiliki unsur-unsur diantaranya :

a. Unsur batas wilayah

Untuk mewujudkan kepastian hukum bagi Pemerintah dan masyarakatnya sehingga terjadi interaksi hukum yang merupakan karakteristik dari masyarakat hukum, maka batas wilayah sangat menentukannya.

b. Unsur Pemerintahan

Adanya pemberian kewenangan langsung oleh Undang-undang yang Pemerintahan daerah untuk menjalankan urusan Pemerintahan yang dimana kewenangan diberikan sepenuhnya untuk mengurus daerahnya sesuai dengan ide dan inovasinya sendiri.

c. Unsur masyarakat

Masyarakat sebagai elemen Pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut memberikan sumbangsi terhadap sistem Pemerintahan daerah.⁸⁸

⁸⁸ Siswanto Sunarno, *Op.cit.*, Hal. 6-7.

Dalam literatur Pemerintahan terdapat tiga Sistem Otonomi diantaranya :

- a. **Otonomi Formal**, merupakan sebuah sistem yang mengatur tentang kewenangan Pemerintah pusat yang dipegang oleh Pemerintah pusat seperti Pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, Peradilan, dan Moneter Fiskal. kemudian kewenangan daerah otonom merupakan kewenangan yang diberikan selain daripada kewenangan Pemerintah pusat tersebut.
- b. **Otonomi Materiil**, merupakan kewenangan yang dimiliki oleh daerah yang diberikan dan disebutkan dalam Peraturan Perundang-undang pembentukan daerah otonom sedangkan kewenangan daerah otonom merupakan kewenangan selain dari kewenangan dari Pemerintah pusat.
- c. **Otonomi Riil**, merupakan kewenangan daerah otonom yang diberikan oleh Pemerintah pusat, yang kemudian didasarkan pada kemampuan nyata dari daerah otonom yang bersangkutan (Sumber Daya Manusia, Pendapatan daerah, Pendapatan daerah regional bruto (PDRB), dan lain-lain).⁸⁹

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah, diberikannya kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri bukan berarti secara menyeluruh mandiri dengan pemberian kewenangan oleh Undang-undang, melainkan terdapat pembagian urusan dalam menyelenggarakan

⁸⁹ Winarna Surya Adisubrata, Op.cit., Hal. 2.

otonomi daerah.. Terkait tentang urusan pemerintahan maka kekuasaan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kementerian Negara dan penyelenggara Pemerintahan daerah dalam rangka kesejahteraan masyarakat.⁹⁰

Pada dasarnya terdapat tiga kategori dalam pembagian urusan Pemerintahan di Indonesia, yakni Pengelolaan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah pusat; Pengelolaan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah daerah provinsi; dan Pengelolaan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.⁹¹

Selanjutnya klasifikasi urusan Pemerintahan terbagi atas:

- **Urusan Pemerintahan absolut** yang merupakan urusan Pemerintahan dimana Pemerintah pusat mempunyai kewenangan sepenuhnya.
- **Urusan Pemerintahan konkuren** merupakan urusan Pemerintahan yang terbagi antar urusan Pemerintah pusat, Pemerintah daerah provinsi dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota.
- **Urusan Pemerintahan umum** yang dimana merupakan urusan Pemerintahan sepenuhnya merupakan wewenang Presiden sebagai kepala Negara sekaligus kepala Pemerintahan.⁹²

⁹⁰ Pasal 1 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁹¹ Siswanto Sunarno, Op.cit., Hal. 34.

⁹² Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

I. Inspektorat Daerah

1. Tinjauan Umum Inspektorat Daerah

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan daerah dijalankan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang mencakup Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota sesuai kewenangan masing-masing instansi.⁹³

Inspektorat daerah merupakan struktural pengawasan internal Pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pengawasan internal terhadap Lembaga dan Instansi yang ada pada daerah.⁹⁴ Inspektorat daerah seringkali diketahui dengan istilah Badan Pengawas Daerah atau disingkat Bawasda. Melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No.219 Tahun 1979 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Wilayah Kabupaten Kota Madya pada tahun 1972 kemudian Inspektorat mulai dikenal oleh masyarakat. Eksistensi keberadaan Inspektorat Daerah kemudian diperkuat oleh landasan Hukum yakni pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Inspektorat daerah terbagi atas Inspektorat provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Berdasarkan beberapa aturan diatas maka

⁹³ Penjelasan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

⁹⁴ https://id.m.wikipedia.org/wiki/inspektorat_Jenderal , Diakses pada Tanggal 26 September 2019 Pukul 16.10 WITA.

telah jelaslah landasan konstitusional yang mendasari keberadaan dari Inspektorat itu sendiri.

Sebagaimana penjabaran dari Permendagri tersebut menyatakan bahwa Inspektorat provinsi adalah aparat pengawas fungsional yang kedudukannya di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur.⁹⁵ Sedangkan Inspektorat Kabupaten/Kota merupakan Instansi pengawas fungsional yang kedudukannya di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/WaliKota.⁹⁶

Lanjutnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, Inspektorat provinsi bertanggung jawab kepada Gubernur dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekertaris daerah provinsi. Sedangkan Inspektorat Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada Bupati/WaliKota dan secara administratif mendapat pembinaan dari Sekertaris daerah Kabupaten/Kota.⁹⁷

2. Tugas dan Fungsi Inspektorat Daerah

Sebagaimana ketentuan Peraturan Perundang-undangan Nomor 60 Tahun 2008 tentang Satuan Pengawas Internal Pemerintah telah memuat serta mengatur tentang keberadaan Inspektorat daerah sebagai

⁹⁵ Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

⁹⁶ Pasal 1 Ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

⁹⁷ Pasal 2 Ayat 1 dan 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

aparat pengawas internal pemerintah. Di dalam Peraturan tersebut menjelaskan bahwa Inspektorat provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota melaksanakan pengawasan atas keseluruhan rangkaian kegiatan demi terselenggaranya tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah baik provinsi dan Kabupaten/Kota yang anggarannya berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah provinsi serta Kabupaten/Kota.⁹⁸

Kemudian Inspektorat daerah yang terdiri dari Inspektorat provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki tugas yakni :

- “1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan Kabupaten/Kota
2. Melakukan pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan dan pelaksanaan urusan Pemerintah daerah di Kabupaten/Kota bagi Inspektorat provinsi dan pemerintahan desa bagi Inspektorat Kabupaten/Kota.”⁹⁹

Selanjutnya dalam Peraturan Menteri yang mengatur tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat ditentukan bahwa Inspektorat provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai beberapa fungsi yakni:

1. Perencanaan program pengawasan
2. Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan
3. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.”¹⁰⁰

⁹⁸ Pasal 49 ayat (5) dan ayat (6) Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah.

⁹⁹ Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan tata Kerja Inspektorat Propinsi dan Kabupaten/Kota.

¹⁰⁰ Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan tata Kerja Inspektorat Propinsi dan Kabupaten/Kota.

J. Penyelenggaraan Pendidikan

1. Sistem Pendidikan Nasional

Manusia dalam mengayomi kehidupannya akan memerlukan kebutuhan yang merupakan pelengkap untuk menjalani proses kehidupannya. Kebutuhan disini adalah perwujudan budaya manusia yang berdimensi cipta, karsa, dan rasa. Jika diklarifikasikan, kebutuhan manusia terbagi dalam empat jenis kebutuhan diantaranya :

1. Kebutuhan ekonomi (material), dalam hal kesehatan dan keselamatan jasmani;
2. Kebutuhan praktis yang bersifat immaterial misalnya pendidikan, hiburan, penghargaan dan agama ;
3. Kebutuhan biologis yang terimplikasikan kedalam wujud berkeluarga dan melangsungkan kehidupan generasinya secara turun-temurun;
4. Kebutuhan pekerjaan (praktis) demi terwujudnya unsur kebutuhan diatas.¹⁰¹

Kebutuhan-kebutuhan tersebut merupakan kebutuhan dasar yang diusahakan terpenuhi dalam menjalani kehidupan pribadi masing-masing dan kehidupan bermasyarakat dan terkhususnya lagi dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat.

Sebagaimana tuntutan Konstitusi Negara Republik Indonesia yakni pada Pembukaan UUD NRI 1945 mengamanatkan tujuan bernegara

¹⁰¹ Supriadi, 2016, *Etika dan Profesi Hukum di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 3.

Indonesia salah satunya yakni mencerdaskan kehidupan bangsa dengan pemenuhan Pendidikan yang berkualitas bagi seluruh Warga negara. amanat UUD NRI 1945 menuntut Pemerintah untuk mewujudkan suatu sistem pendidikan nasional demi mewujudkan kecerdasan bagi suatu bangsa sebagaimana ketentuan yang termuat dalam Undang-undang. Berdasarkan amanat dari UUD NRI 1945 juga memerintahkan Pemerintah dalam memberikan kemajuan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama serta kesatuan bangsa dalam rangka perwujudan tingkat peradaban serta kesejahteraan umat manusia.¹⁰²

Harapan itu dinyatakan secara eksplisit demi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), utamanya sebagaimana yang termuat dalam visi pembangunan nasional yakni mengubah bangsa Indonesia menjadi mandiri, maju, adil, dan makmur. arah pembangunan nasional berdasarkan penjabaran diatas dan juga memuat tentang pembangunan sektor pendidikan. Pendidikan nasional memegang tanggung jawab yang berat dengan mempersiapkan sumber daya manusia yang memiliki daya saing yang tinggi.¹⁰³

Manusia sebagai makhluk hidup tidak dapat terhindar dari pendidikan sebagai dasar dari terciptanya ilmu pengetahuan. Pendidikan merupakan sektor penting dalam pembangunan di setiap Negara. Berdasarkan Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem

¹⁰² Pasal 31 ayat 3 dan 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

¹⁰³ Nanang Nuryanta, *Reorientasi Pendidikan Nasional Dalam Menyiapkan Daya Saing Bangsa*, El-Tarbawi Jurnal Pendidikan Islam, ISSN : 1979998-5, Hal. 113.

Pendidikan Nasional menentukan bahwa pendidikan merupakan sebuah usaha yang terencana demi perwujudan proses pembelajaran peserta didik yang aktif serta pengembangan potensi diri demi tercapainya kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, dan akhlak mulia bagi seluruh warga Negara serta pengembangan seluruh potensi peserta didik yang dapat dilalui dengan proses pembelajaran. Peserta didik merupakan bagian dari masyarakat yang mempunyai usaha dalam pengembangan potensi diri dengan proses pembelajaran yang tersedia pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu.¹⁰⁴

Berdasarkan hal tersebut maka pendidikan diartikan sebagai seluruh upaya dalam rangka agar masyarakat dapat melaksanakan pengembangan potensi dari peserta didik yang mempunyai kekuatan spiritual keagamaan, akhlak mulia, pengendalian diri, berkepribadian, serta memiliki kecerdasan dalam suatu tatanan kelompok masyarakat.

Sebagaimana setiap warga Negara berhak dalam memperoleh pendidikan telah termuat dalam konstitusi Negara Republik Indonesia yang ketentuannya bahwa setiap warga negara mempunyai hak dalam pengembangan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak memperoleh pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, yang tidak lain bertujuan terwujudnya kualitas hidup serta kesejahteraan bagi masyarakat.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Pasal 1 dan 4 Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

¹⁰⁵ Pasal 28 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kemudian dalam UUD 1945 juga menentukan tentang hak setiap orang untuk diberi kebebasan dalam memeluk agama dan beribadat berdasarkan agamanya, memperoleh pendidikan serta pengajaran, pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal di wilayah Negara dan meninggalkannya, serta hak untuk kembali.¹⁰⁶

Perkembangan pendidikan merupakan salah satu faktor dalam menentukan bahwa suatu bangsa dianggap berhasil. Beberapa indikasi tercermin dan merupakan tolak ukur yakni beranjak dari melihat kemajuan Negara-negara di bidang pendidikan seperti yang yang ditemui di Amerika dan Eropa yang merupakan sebuah acuan setiap negara terkait Pendidikan. Hal hal tersebut ditemui dari berbagai data yang telah memberikan informasi tentang keunggulan mutu pendidikan seperti pola pembelajaran, riset, serta produk lulusan.¹⁰⁷

Dalam Undang-undang sistem pendidikan nasional menentukan bahwa warga Negara yang telah menginjak usia 7-15 tahun wajib ikut pendidikan dasar.¹⁰⁸ Artinya Negara sendiri telah memberikan isyarat bagi setiap warga Negara bisa mendapatkan pendidikan itu sendiri. Selanjutnya kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang terhadap Pemerintah dan Pemerintah daerah yakni agar dapat diselenggarakannya wajib belajar di wilayahnya masing masing. Tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh Lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah

¹⁰⁶ Pasal 28 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁰⁷ Munirah, 2015, *Sistem Pendidikan di Indonesia : Antara Keinginan dan Realita*, Jurnal Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Alaudin Makassar, Auladunia Vol. 2 No. 2 233-245, Hal. 234.

¹⁰⁸ Pasal 6 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

daerah, dan masyarakat yakni diharapkan mampu menyelenggarakan wajib belajar.¹⁰⁹

Negara Republik Indonesia merupakan bangsa yang dalam posisinya masih dikatakan sebagai Negara berkembang yang masih bergelut dalam menemukan pola dan sistem dalam perwujudannya agar dapat dikatakan sebagai Negara maju khususnya dalam bidang pendidikan. sistem pendidikan di Indonesia mengacu terhadap sistem yang dapat memberikan kemajuan serta perkembangan bagi suatu Negara. Hal tersebut Sebagaimana tercantum dalam visi dan misi sistem pendidikan nasional yang tercantum dalam Undang-undang ditetapkan sebagai berikut :

“Terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga Negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.”

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang tersebut juga ditentukan misi sistem pendidikan nasional yakni :

“Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat.”¹¹⁰

Amanat dari Undang-undang tersebut secara langsung menuntut Pemerintah dan Pemerintah daerah untuk berkewajiban dalam memberikan pelayanan dalam hal pendidikan bagi peserta didik tanpa adanya pengecualian. Maka dari itu diharapkan adanya program-program

¹⁰⁹ Pasal 34 Ayat 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

¹¹⁰ BAB I (umum) mengenai visi dan misi Sistem Pendidikan Nasional Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

yang dapat menunjang terselenggaranya pendidikan yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Salah satunya dengan adanya Program Dana Bantuan Operasional Sekolah atau disingkat Dana BOS

2. Tinjauan Umum Tentang Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Keberadaan dari Undang-undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional kemudian menentukan sistem pendidikan nasional diharapkan dapat menyelenggarakan kesetaraan atas kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi dari pola pendidikan sebagai upaya dalam menjawab tantangan atas tuntutan dalam mengubah kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga dapat memberikan pengaruh dan perubahan dalam sistem pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.¹¹¹

Pemerataan kesempatan pendidikan mengisyaratkan bahwa seluruh individu atau masyarakat berhak untuk mendapatkan pendidikan tanpa adanya batasan-batasan tertentu seperti keterbatasan fisik dan juga keterbatasan ekonomi. Untuk itu, Negara wajib menjamin adanya penyetaraan pendidikan di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 bahwa Pemerintah dan Pemerintah daerah berkewajiban untuk memberikan pelayanan serta kemudahan dan juga penjaminan atas penyelenggaraan pendidikan yang

¹¹¹ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

bermutu bagi seluruh warga tanpa adanya pengecualian dan sifat yang diskriminatif. Selanjutnya dalam Undang-undang tersebut kemudian memberikan ketegasan terhadap Pemerintah dan Pemerintah daerah dalam hal terjaminnya penyelenggaraan wajib belajar sekurang-kurangnya di jenjang pendidikan dasar tanpa adanya pertimbangan biaya.¹¹²

Hal tersebut merupakan suatu bentuk upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dalam menjamin pemerataan pendidikan di Indonesia. Adanya dorongan terhadap Pemerintah daerah atas penyelenggaraan pendidikan bagi masyarakat dengan adanya pengalokasian dana bantuan operasional sekolah merupakan suatu tuntunan atau cita-cita tersendiri dalam peningkatan mutu pendidikan sebagaimana yang telah tertuang dalam Permendikbud No. 3 Tahun 2019 yang menentukan bahwa dalam hal peningkatan akses dan mutu pendidikan merupakan prioritas dalam menyongsong pembangunan nasional¹¹³

Dana BOS merupakan sebuah program Pemerintah dalam hal penyediaan pendanaan biaya atau dana bagi satuan pendidikan dasar sebagai aparat yang menjalankan program wajib belajar. Program dana BOS yang diberlakukan sejak bulan Juli 2005 telah berperan secara signifikan dalam percepatan pencapaian wajib belajar 9 tahun. Hadirnya upaya tersebut merupakan salah satu bentuk kerja keras yang diwujudkan

¹¹² Pasal 34 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

¹¹³ Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 3 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah.

oleh pemerintah dalam meringankan biaya pendidikan dan beban bagi masyarakat yang kurang mampu.¹¹⁴

Sejak bulan Juli tahun 2005, Program BOS mempunyai peranan yang signifikan terhadap percepatan tercapainya wajib belajar 9 tahun. Maka sebab itu, sejak tahun 2009 Pemerintah telah merekonstruksi arah tujuan, pendekatan dan orientasi atas program BOS, dari perluasan akses menuju peningkatan kualitas. Dana BOS mengalami peningkatan biaya satuan dan juga mekanisme penyaluran. Selanjutnya tahun 2012, penyaluran dana BOS kemudian mulai dilaksanakan dengan mekanisme transfer. Dana yang dialokasikan untuk pelaksanaan dana BOS kemudian di transfer ke provinsi. Berdasarkan dengan kesesuaian antara data yang telah dilengkapi oleh sekolah maka selanjutnya provinsi mengirimkan dana di rekening sekolah masing-masing berbentuk hibah untuk dipergunakan sesuai dengan peruntukannya.¹¹⁵

Program dana BOS merupakan program realisasi atau pengimplementasian suatu kebijakan yang bertujuan dalam rangka perluasan dan pemerataan akses pendidikan khususnya dalam mendukung program wajib belajar pendidikan dasar (Wajar Dikdas) Sembilan tahun. Konsekuensi dari apa yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

¹¹⁴ Sulfiati F Dkk., 2010, *Akuntabilitas Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dalam Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Sinjai*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin, Volume 3 Nomor 2, ISSN 1979-5645, Hal. 115.

¹¹⁵ www.danadidik.com, yang diakses pada tanggal 06 Januari 2020 Pukul 22.51 WITA.

menuntut Pemerintah wajib memberikan pelayanan pendidikan bagi seluruh peserta didik tanpa dibebani oleh biaya pendidikan.¹¹⁶

Bentuk dan tata cara kepala sekolah dalam mengatur alokasi pembiayaan untuk operasional sekolah memiliki peran yang penting terhadap keberhasilan dalam mengelola dana tersebut. Mulyasa berpendapat bahwa Kepala Sekolah yang professional harus mempunyai kemampuan manajemen yang baik dalam mengelolah keuangan sekolah, seperti mempersiapkan tahapan-tahapan dalam pengimplementasian dana seperti adanya perencanaan, pelaksanaan, evaluasi serta pertanggung jawaban. Aspek mendasar dari manajemen adalah perencanaan terhadap pembiayaan atau yang biasa dikatakan sebagai penganggaran. kemampuan yang dimiliki oleh Kepala Sekolah dalam merencanakan keuangan untuk rencana kegiatan beserta sumber daya pendukung lainnya yang ada di sekolah merupakan bentuk upaya yang sangat dibutuhkan dalam pengelolaan dana BOS.¹¹⁷

Dalam Hal Pengawasan terhadap dana BOS dikenal ada beberapa lembaga yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap dana BOS yakni diantaranya :

¹¹⁶ Kusno Dkk., *Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Sekolah Negeri*, Jurnal Universitas Tanjung Pura Pontianak, Hal. 2.

¹¹⁷ Ibid., Hlm. 3

1. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan menentukan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai tugas yakni sebagai berikut :

- Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan yang dilakukan oleh BPK terbatas pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, Lembaga Negara lainnya, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan semua lembaga lainnya yang mengelola keuangan negara.
- Pelaksanaan pemeriksaan BPK tersebut dilakukan atas dasar undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- Pemeriksaan yang dilakukan BPK mencakup pemeriksaan kinerja, keuangan, dan pemeriksaan dengan adanya maksud tertentu.
- Hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh BPK harus dibahas sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara yang berlaku.
- Hasil pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diserahkan kepada DPD, DPR, dan DPRD. Dan juga menyerahkan hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota.

- Jika terbukti adanya tindakan pidana, maka BPK wajib melapor pada instansi yang berwenang paling lambat 1 bulan sejak diketahui adanya tindakan pidana tersebut.

Selanjutnya adapun kewenangan dari Badan Pemeriksa Keuangan yakni :

- Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
- 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;
- 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;

- Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
- Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
- Membina jabatan fungsional Pemeriksa;
- Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
- Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.¹¹⁸

2. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan menentukan bahwa Tugas dari BPKP yakni menyelenggarakan

¹¹⁸ Pasal 6 dan 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara / daerah dan pembangunan nasional. Dalam menjalankan tugasnya, BPKP Menyelenggarakan fungsi yakni diantaranya :

- Perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden;
- Pelaksanaan audit, reuiu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/daerah;

- Pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah
- Pemberian konsultasi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/ kebijakan pemerintah yang strategis;
- Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit isvestigatif terhadap kasuskasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;
- Pengoordinasian dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional bersamasama dengan aparat pengawasan intern pemerintah lainnya;
- Pelaksanaan reviu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat;
- Pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultasi penyelenggaraan sistem pengendalian intern kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-

badan yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;

- Pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan Pemerintah sesuai peraturan perundangundangan;
- Pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah dan sertifikasi jabatan fungsional auditor;
- Pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah;
- Pembangunan dan pengembangan, serta pengolahan data dan informasi hasil pengawasan atas penyelenggaraan akuntabilitas keuangan negara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah
- Pelaksanaan pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di BPKP; dan
- Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, kehumasan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.¹¹⁹

¹¹⁹ Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pemerintahan

3. Inspektorat

Sebagaimana ketentuan Peraturan Perundang-undangan Nomor 60 Tahun 2008 tentang Satuan Pengawas Internal Pemerintah telah memuat serta mengatur tentang keberadaan Inspektorat daerah sebagai aparat pengawas internal pemerintah. Di dalam Peraturan tersebut menjelaskan bahwa Inspektorat provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota melaksanakan pengawasan atas keseluruhan rangkaian kegiatan demi terselenggaranya tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah baik provinsi dan Kabupaten/Kota yang anggarannya berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah provinsi serta Kabupaten/Kota.¹²⁰

Kemudian Inspektorat daerah yang terdiri dari Inspektorat provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki tugas yakni :

- Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan Kabupaten/Kota
- Melakukan pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan dan pelaksanaan urusan Pemerintah daerah di Kabupaten/Kota bagi Inspektorat provinsi dan pemerintahan desa bagi Inspektorat Kabupaten/Kota.”¹²¹

Selanjutnya dalam Peraturan Menteri yang mengatur tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat ditentukan bahwa Inspektorat provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai beberapa fungsi yakni:

¹²⁰ Pasal 49 ayat (5) dan ayat (6) Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah.

¹²¹ Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan tata Kerja Inspektorat Propinsi dan Kabupaten/Kota.

- Perencanaan program pengawasan
- Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan
- Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.”¹²²

Terkhusus atas tugas dan fungsi berdasarkan pada Locus dari penelitian tesis ini maka Tugas dan fungsi Inspektorat Kota Makassar didasarkan pada Peraturan Walikota Nomor 81 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Daerah yang dimana :

- Merumuskan kebijakan teknis dalam bidang pengawasan serta fasilitasi pengawasan ;
- Menyelenggarakan pengawasan internal berupa audit, reuiu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya atas kinerja dan keuangan;
- Menyelenggarakan pengawasan dalam hal tujuan tertentu atas penugasan walikota ;
- Menyusun laporan hasil pengawasan ;
- Menyelenggarakan administrasi Inspektorat Kota ;
- Menyelenggarakan fungsi lain atas petunjuk walikota yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.¹²³

¹²² Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan tata Kerja Inspektorat Propinsi dan Kabupaten/Kota.

¹²³ Pasal 4 Ayat 2 Peraturan WaliKota Makassar Nomor 81 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Daerah.

4. Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP)

Adapun tugas yang dilaksanakan APIP didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah yang menyatakan bahwa tugas dari APIP yakni diantaranya

- Audit
- Reviu
- Evaluasi
- Pemantauan
- Melaksanakan kegiatan pengawasan lainnya.¹²⁴

5. Tim Monitoring dana BOS

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah, maka kemudian dijabarkan tentang tugas dari Tim BOS reguler Kabupaten/Kota yakni:

1. Melaksanakan pembinaan dan pelatihan serta memberikan dorongan kepada tiap sekolah untuk melakukan penginputan data pokok pendidikan yang diinput melalui sistem dapodik Kementerian.
2. Menyelenggarakan pembinaan dan pelatihan kepada tiap sekolah terhadap pengelolaan dan pelaporan BOS reguler.

¹²⁴ Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah

3. Melaksanakan kegiatan verifikasi atas nomor rekening serta kelengkapan data jumlah dari peserta didik tiap sekolah yang diragukan keakurasiannya.
4. Melaksanaan verifikasi terhadap sekolah-sekolah yang telah sesuai dengan standar dalam penerimaan dana BOS reguler berdasarkan alokasi minimal.
5. Melaksanakan penandatanganan NPH dengan Pemerintahan daerah provinsi sebagai perwakilan tiap sekolah.
6. Memberikan perintah dan teguran kepada sekolah yang belum membuat laporan.
7. Melakukan rekapitulasi atas laporan realisasi penyaluran dana BOS reguler agar dapat disampaikan kepada Pemerintah daerah provinsi.
8. Merekapitulasi Laporan realisasi penggunaan dana BOS reguler tiap sekolah.
9. Memberikan pelayanan dan penanganan atas pengaduan masyarakat dengan penyediaan saluran informasi terkait BOS reguler.
10. Menyelenggarakan monitoring atas perkembangan pemasukan data pokok pendidikan tiap sekolah dengan sistem dalam jaringan atau selanjutnya disingkat daring.

11. Melaksanakan pemantauan terhadap pelaporan pertanggung jawaban penggunaan BOS regular tiap sekolah baik secara Luring maupun Daring.
12. Melaksanakan monitoring terhadap penyelenggaraan program BOS regular pada masing-masing sekolah dengan memberdayakan pengawas sekolah sebagai Tim Monitoring Kabupaten/Kota.¹²⁵

K. Kerangka Pikir

Atas penjabaran terkait masalah yang dikemukakan tersebut, maka Penelitian ini difokuskan pada Implementasi Fungsi Pengawasan Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah di Kota Makassar yang didasarkan pada Aturan Hukum yang terkait terhadap fungsi pengawasan oleh Inspektorat Kota Makassar. Dengan mengefektifkan fungsi pengawasan Inspektorat terhadap dana bantuan operasional sekolah diharapkan dapat mewujudkan kualitas pendidikan di Indonesia khususnya di Kota Makassar dengan penyelenggaraan dana bantuan operasional sekolah yang jujur dan bertanggung jawab.

Aturan yang dijadikan sebagai kaidah/norma hukum dalam mengkaji dan menganalisis secara normatif empiris terhadap

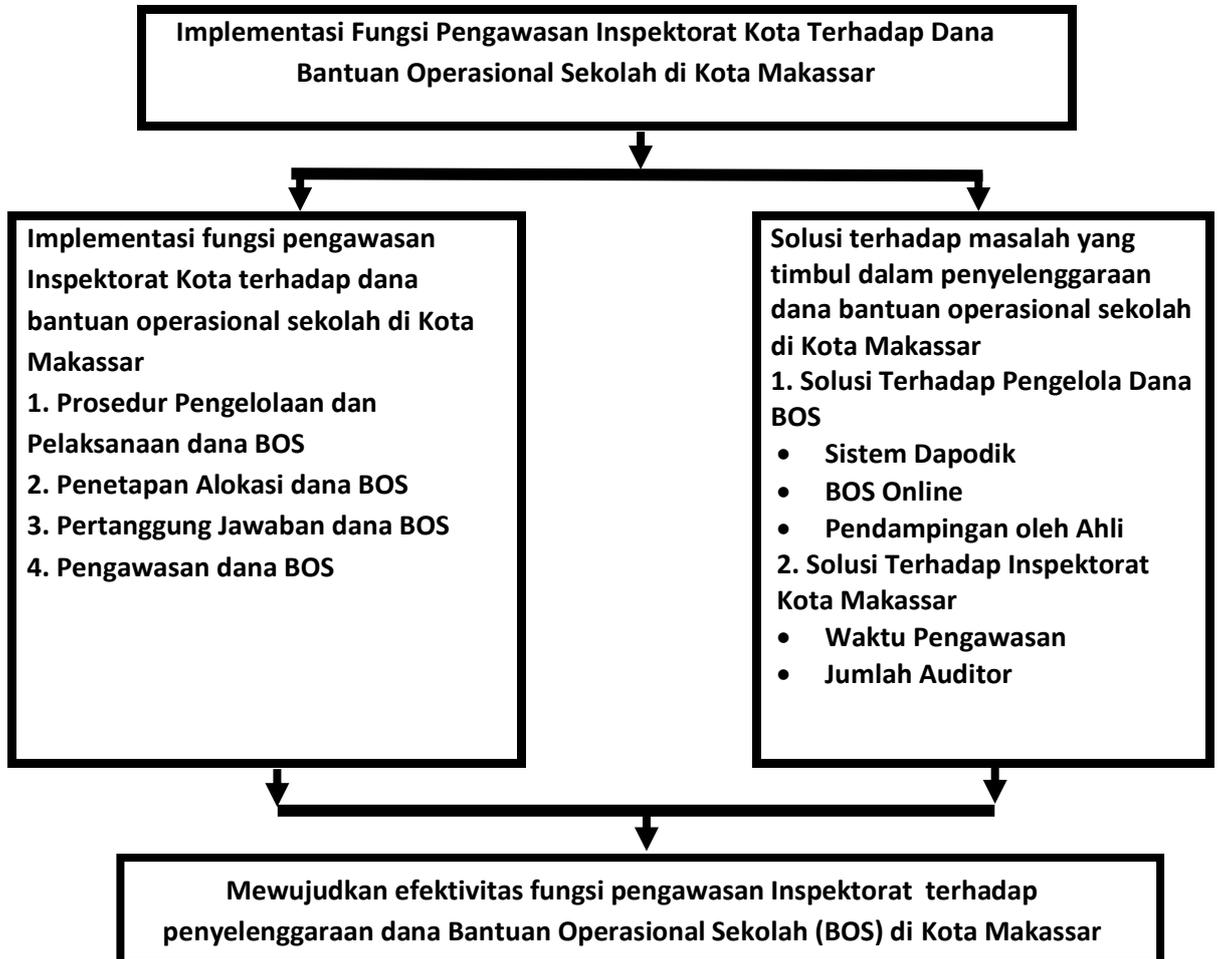
¹²⁵ BAB II Bagian C Angka 2 mengenai Tugas Tim BOS Regular Kabupaten/Kota dalam Tim Bantuan Operasional Sekolah Regular Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Regular

Implementasi fungsi pengawasan Inspektorat dalam penyelenggaraan dana bantuan operasional sekolah yakni sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
4. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan
5. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pemerintahan
6. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah
7. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah
8. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
9. Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintahan
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 51 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

11. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 3 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Reguler
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota
14. Perwali Kota Makassar No. 81 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Daerah

L. Bagan Kerangka Pikir



M. Definisi Operasional

Dalam memberikan gambaran yang jelas dan konkret tentang permasalahan yang terkandung dalam penelitian, penulis memberikan Batasan istilah yakni :

1. Implementasi yang dimaksud adalah sebuah tindakan atau berupa penerapan terhadap rencana yang telah disusun sedemikian rupa sebelumnya. Yang dalam hal ini berbicara tentang penerapan ataupun pelaksanaan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan program dana bantuan operasional sekolah (dana BOS)
2. Fungsi yang dimaksud adalah sekelompok pekerjaan atau kegiatan, yang dimana antar kegiatan memiliki keterkaitan dari segi-segi tugas pokok. Khususnya keterkaitan tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Aparat Pengawas kepada objek pengawasannya.
3. Pengawasan yang dimaksud adalah upaya ataupun tindakan pengamatan terhadap penyelenggaraan kegiatan operasional demi menjamin suatu kegiatan berjalan yang didasarkan terhadap perencanaan sebelumnya. Dalam penelitian ini menyangkut tentang pengamatan terhadap penyelenggaraan dana BOS yang telah sesuai dengan yang telah direncanakan sebelumnya sebagai tolak ukur keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan program tersebut.

4. Inspektorat Kota yang dimaksud adalah satuan pengawas Pemerintahan Daerah yang dipimpin oleh Inspektur dan dalam melaksanakan tugas kemudian dipertanggung jawabkan kepada Walikota. Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah Inspektorat Kota Makassar.
5. Dana Bantuan Operasional Sekolah yang dimaksud merupakan Program Pemerintah dalam menyediakan pendanaan biaya non personalia bagi satuan pendidikan yang tujuannya untuk meringankan biaya kepada warga negara dalam hal pembiayaan pendidikan.
6. Prosedur yang dimaksud adalah serangkaian tindakan yang harus berjalan sesuai dengan rencana awal sehingga dapat memaksimalkan dan mendapatkan hasil yang sama dan memuaskan. Yang dalam hal ini dimaksudkan adalah serangkaian proses dalam pelaksanaan program dana BOS.
7. Pengelolaan yang dimaksud adalah suatu kegiatan pemanfaatan dan pengendalian terhadap suatu proses penyelenggaraan program demi mencapai atau menyelesaikan tujuan tertentu. Yang dimaksudkan adalah proses pengendalian dalam penyelenggaraan program dana BOS.
8. Penetapan yang dimaksud adalah suatu perbuatan menetapkan kebijakan atau penentuan dalam menjalankan suatu proses atau

program. Yang dimaksudkan adalah proses penentuan dana bagi terselenggaranya program Pemerintah di bidang pendidikan

9. Alokasi yang dimaksud adalah tolak ukur dalam menentukan banyaknya benda yang disediakan untuk suatu tempat atau penjatahan. Yang dimaksudkan adalah penentuan perhitungan dana yang nantinya digunakan untuk mendukung terselenggaranya pendidikan sesuai dengan program Pemerintah.
10. Pertanggung Jawaban yang dimaksud adalah proses atau pelaksanaan kewajiban menanggung segala sesuatunya yang berdampak dari penyelenggaraan suatu kegiatan. Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah proses menanggung sebab akibat yang timbul dari pelaksanaan program dana BOS.
11. Solusi yang dimaksudkan penyelesaian atau pemecahan terhadap suatu permasalahan. Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah proses menyelesaikan masalah yang timbul dari penyelenggaraan dana BOS.
12. Masalah yang dimaksud adalah hal-hal yang membuat suatu keadaan belum sesuai dengan apa yang diharapkan. Yang dimaksudkan adalah hal-hal yang membuat penyelenggaraan dana BOS tidak berjalan dengan baik atau menyimpang dari apa yang direncanakan sebelumnya.
13. Penyelenggaraan adalah mengurus dan mengusahakan sesuatu agar dapat berjalan sesuai dengan perencanaan sebelumnya.

Dalam hal ini yang dimaksudkan yakni usaha melaksanakan program dana BOS sesuai dengan perencanaan dan peruntukannya.

14. Sistem Dapodik yang dimaksudkan adalah sebuah sistem yang berisi informasi tentang data pokok pendidikan (data siswa) yang dijadikan sebagai dasar untuk penyaluran dana BOS.
15. BOS Online yang dimaksudkan adalah sebuah sistem yang fungsinya untuk melaporkan hasil pertanggungjawaban terhadap penyelenggaraan dana BOS di setiap triwulannya.
16. Pendampingan oleh Ahli yang berkompeten yang dimaksudkan adalah pendampingan yang dilakukan oleh tim ahli yang menguasai pengelolaan keuangan dalam membantu Tim BOS sekolah untuk mengelola dana BOS.
17. Efektivitas yang dimaksudkan adalah pelaksanaan suatu kegiatan untuk pencapaian sebuah tujuan, hasil, serta target yang diinginkan sesuai dengan apa yang telah direncanakan. yang dimaksudkan adalah usaha untuk mencapai pelaksanaan dana BOS yang sesuai dengan apa yang diprogramkan sebelumnya.