

SKRIPSI



**ANALISIS YURIDIS PELAKSANAAN KEWENANGAN INSPEKTORAT
DAERAH DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI KOTA MAKASSAR**

Oleh:

VIA FITRIA M.SALEH

B111 09 307

BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2013



PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : Via Fitria M. Saleh

Nomor Induk : B 111 09 307

Bagian : Hukum Administrasi Negara

Judul Skripsi : Analisis Yuridis Pelaksanaan Kewenangan
Inspektorat Daerah Dalam Pengawasan
Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja
Daerah di Kota Makassar

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, Mei 2013

Disetujui oleh ;

Pembimbing I

Pembimbing II

Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.
NIP.195710291983031002

Ruslan Hambali, S.H., M.H.
NIP.195611101983031003

HALAMAN PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Nama : Via Fitria M. Saleh
Nomor Induk : B 111 09 307
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Pelaksanaan Kewenangan
Inspektorat Daerah Dalam Pengawasan
Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja
Daerah di Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir
program studi.

Makassar, Mei 2013

a.n. Dekan
Wakil Dekan I
Fakultas Hukum Unhas,

Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 19630419 198903 1 003

ABSTRAK

Via Fitria M.Saleh, B 111 09 307, Analisis Yuridis Pelaksanaan Kewenangan Inspektorat Daerah Dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Di Kota Makassar, dibawah bimbingan Abdul Razak Sebagai Pembimbing I dan Ruslan Hambali, S.H.,M.H. Sebagai Pembimbing II

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pelaksanaan Kewenangan Inspektorat Daerah dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Makassar dan untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Makassar.

Penelitian ini dilaksanakan pada kantor Inspektorat Kota Makassar dengan melakukan metode penelitian yaitu teknik wawancara langsung dengan melakukan tanya jawab kepada pihak informan dari Inspektorat Kota Makassar. Selanjutnya penelitian ini dilakukan dengan melakukan penelitian studi kepustakaan dengan membaca, menelaah sejumlah buku, literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dalam skripsi ini. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara teknik analisis kualitatif yaitu menguraikan dan menjelaskan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan inspektorat kota Makassar dalam pengawasan pelaksanaan APBD belum terlaksana dengan optimal. Pengawasan pelaksanaan APBD yaitu melakukan pemeriksaan anggaran yang sedang berjalan dengan sistem pemeriksaan semesteran dan triwulan. Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan Inspektorat kota Makassar yaitu faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor yang mendukung yaitu sarana dan prasarana yang tersedia sudah memadai kemudian didukung dengan komitmen pimpinan dan pegawai Inspektorat kota Makassar yang konsisten dalam melaksanakan tugas, tanggungjawab dan kewenangannya di bidang pengawasan khususnya pengawasan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, sedangkan faktor yang menghambat yaitu kurangnya sumber daya manusia yakni masih terbatasnya auditor, ketepatan waktu dan antusiasme dari objek pemeriksaan yang masih tergolong rendah.

UCAPAN TERIMA KASIH

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum. Wr. Wb.

Tiada kata yang pantas Penulis ucapkan terlebih dahulu, kecuali mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT, atas segala limpahan, rahmat, dan berkah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul “Analisis Yuridis Pelaksanaan Kewenangan Inspektorat Daerah Dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Di Kota Makassar” sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum. Tak lupa pula penulis ucapkan salawat dan salam bagi junjungan dan teladan Nabi Muhammad saw, keluarga, dan para sahabat beliau.

Penulis menyadari bahwa sebagai manusia biasa tentunya tidak terlepas dari segala kekurangan sehingga dalam penulisan skripsi ini tentu masih jauh dari kesempurnaan namun dengan keterbatasan yang ada, Penulis tetap berusaha untuk melengkapi kekurangan yang ada dalam penulisan ini.

Akhirnya Penulis menyadari sedalam-dalamnya bahwa terselesainya skripsi ini adalah berkat bantuan dari berbagai pihak. Olehnya itu dengan segala kerendahan hati, Penulis patut menyampaikan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada semua pihak dengan ikhlas membantu

dengan mengorbankan waktu, tenaga dan pikiran sehingga dapat terselesainya penulisan skripsi ini. Oleh karena itu, dengan penuh keikhlasan hati, Penulis juga menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Ayahanda tercinta Abd. Rahman Saleh, S.H. dan Nurhajar Rinom, serta Alm. Alm. Nurhayati Mas'ud S.E, Terima kasih atas segala doa, nasihat, arahan, motivasi dan kesabarannya yang telah diberikan baik materiil maupun moril.
2. Siti Hafidah, Kakak dan adik tersayang, Adinda Santry Atmi M. Saleh, S.E. dan Sity Reskiyanti yang senantiasa menemani dan memberikan semangat kepada penulis.
3. Bapak Prof. Dr.Abdul Razak, S.H., M.H. selaku Pembimbing I dan bapak Ruslan Hambali, S.H., M.H. selaku Pembimbing II yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan arahan, bimbingan, ide, saran dan gagasan kepada penulis sampai terselesainya skripsi ini.
4. Bapak Prof. Syamsul Bachri, S.H., M.S., Bapak Prof. Dr. Muh. Djafar Saidi, S.H., M.H. dan Bapak Romi Librayanto, S.H., M.H. selaku dosen penguji yang telah memberikan kritik dan saran yang bermanfaat guna terselesainya penyusunan skripsi ini.
5. Bapak Prof. Dr. dr. Idrus Paturusi, SPBO selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta Seluruh Staf dan Jajarannya.

6. Bapak Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.S., DFM. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
7. Bapak Prof. Dr. Muh. Djafar Saidi, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
8. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pengetahuan kepada penulis selama perkuliahan.
9. Segenap staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
10. Segenap staf dan seluruh karyawan Inspektorat Kota Makassar yang telah membantu penulis dan memberikan waktunya untuk penulis melakukan wawancara dalam penelitian guna penyelesaian skripsi. Semoga Allah SWT senantiasa memberkati aktifitas mereka.
11. Teman-teman KKN Reguler Gelombang 82 Tahun 2012 Kabupaten Enrekang Kecamatan Bungin yang telah memberikan pengalaman berharga kepada Penulis selama KKN dalam suka maupun duka.
12. Sahabat-sahabatku Dewi Sri, Evi Efrina, Khalida Yasin, Sadriyah Mansur, yang senantiasa memberikan support, masukan bagi penulis serta rela mendengar keluhan penulis. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan magfirah-Nya untuk kalian.
13. Kawan-kawan seperjuangan angkatan 2009 : Indah Kurnia, Rizka Magfirah, Quri Orchid, Wira Pratiwi, Rosary, Muh. Fadel, Amirul Bahar, Umi Khaerapati, Widya.

14. Serta seluruh rekan-rekan dan pihak yang tidak bisa di sebutkan satu per satu namun telah memberikan banyak bantuan kepada penulis dalam penulisan skripsi ini.

Semoga segala bantuan, dukungan dan doa yang telah diberikan mendapat balasan dan limpahan rahmat dari Allah SWT. Amin. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat sebagaimana mestinya walaupun masih jauh dari kesempurnaan. Semoga Allah SWT senantiasa menilai amal perbuatan kita sebagai ibadah dan senantiasa meridhoi segala aktifitas kita semua.



Makassar, Mei 2013

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
ABSTRAK	v
UCAPAN TERIMA KASIH	vi
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan penelitian	8
D. Manfaat penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kewenangan	9
1. Hakekat kewenangan	9
2. Sumber/Lahirnya wewenang	13
3. Kewenangan Inspektorat Daerah.....	16
B. Pengawasan	24
1. Pengertian Pengawasan	24
2. Maksud dan Tujuan Pengawasan	28
3. Jenis-jenis Pengawasan.....	29
4. Tipe dan Ciri Pengawasan	31
5. Mekanisme Pengawasan	35
C. Struktur APBD	37
1. Pengertian APBD	37

2. Fungsi APBD.....	44
3. Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah	45

BAB III METODE PENELITIAN

1. Lokasi Penelitian.....	53
2. Teknik Pengumpulan Data.....	53
3. Jenis dan Sumber Data	54
4. Teknik Analisis Data.	54

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	55
1. Gambaran Umum Kantor Inspektorat Kota Makassar ..	55
2. Struktur Organisasi Inspektorat Kota Makassar.....	56
3. Keadaan Sumber Daya Aparatur.....	62
4. Strategi Operasional Inspektorat Kota Makassar.....	63
B. Pelaksanaan Kewenangan Inspektorat Daerah dalam Pengawasan Pelaksanaan APBD	64
C. Faktor Yang Memengaruhi Inspektorat Daerah dalam Pengawasan Pelaksanaan APBD.....	82
1. Faktor Pendukung.....	82
2. Faktor Penghambat	84

BAB V Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan	88
B. Saran	89

DAFTAR PUSTAKA.....	90
----------------------------	-----------

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi yang disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows function*)¹, untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan, pemborosan, kebocoran dan penyelewengan dalam keuangan daerah, maka pemerintah daerah harus melakukan pengawasan.² Obyek dari pengawasan keuangan daerah tidak dititikberatkan pada sektor anggaran belanja daerah saja tetapi juga mencakup anggaran pendapatan daerah.³

Pengawasan sebagaimana ketentuan Pasal 218 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan :

1. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:
 - a) Pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah;
 - b) Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan-perundang-undangan.

¹ Ni"matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 26.

² Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 127.

³ D.J Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 130.

Ketentuan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian diatur dalam Pasal 1 ayat (4) PP Nomor 79 Tahun 2005, juncto Pasal 1 ayat (1) Permendagri No. 23 Tahun 2007. Pasal 1 ayat 4 PP Nomor 79 Tahun 2005 dan Pasal 1 ayat (1) Permendagri No. 23 Tahun 2007 menyatakan :

“Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kemudian, berdasarkan lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2008 tanggal 17 Oktober 2008 tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tahun 2009 menyatakan bahwa :

“Penerapan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan pemikiran kedepan dimana daerah diberikan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan berdasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan, dimana penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar Pemerintah Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai suatu sistem Pemerintahan.”

Pengawasan merupakan alat kendali dari kepala organisasi negara dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Mengingat arti penting dari pengawasan, dalam setiap unit pemerintahan (departemen atau lembaga non departemen) di pusat maupun unit

pemerintahan secara vertikal di daerah di bentuk unit pengawas yang secara organisatoris selalu berada langsung di bawah kepala unitnya.⁴

Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang pedoman pelaksanaan pengawasan, pemerintah memiliki aparat pengawasan fungsional yang terdiri dari:

1. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah;
2. Inspektorat Jenderal Departemen yang merupakan aparat pengawasan internal departemen yang bersangkutan;
3. Inspektorat Wilayah Propinsi yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah daerah tingkat I yang bersangkutan;
4. Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah daerah tingkat II/Kotamadya yang bersangkutan.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, inspektorat wilayah provinsi dan dan inspektorat wilayah kabupaten/kotamadya dihapus dan diganti dengan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) tingkat provinsi dan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) Tingkat kabupaten/kota⁵, namun sekarang nama instansi tersebut berubah kembali menjadi Inspektorat wilayah provinsi dan Inspektorat wilayah kabupaten/kotamadya.

Berkaitan dengan kegiatan pengawasan, di daerah lebih meningkatkan peranan Inspektorat Daerah sebagai satu-satunya unit pengawas fungsional di daerah.⁶ Hal ini tercantum di dalam Peraturan

⁴Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 233.

⁵ *Ibid.*, hlm. 234.

⁶ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 330.

Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011 yang menegaskan bahwa :

“Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah yang meliputi Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota sesuai fungsi dan kewenangannya.”

Inspektorat daerah sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) daerah memiliki peran dan posisi yang strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, ia mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, inspektorat daerah menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).⁷ Sebagaimana yang terdapat dalam pokok-pokok kebijakan pengawasan pemerintahan daerah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 dinyatakan:

Pelaksanaan pemeriksaan keuangan (*financial audit*) pada pemerintahan daerah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Aparat Pengawas Fungsional Pemerintah Daerah.

⁷ <http://siti.masruroh.blogspot.com/pengawasan-internal-oleh-inspektorat.html>. Diunduh pada 10 November 2012.

Pengawasan APBD oleh Inspektorat Daerah yaitu dengan melakukan pengawasan/pemeriksaan pada SKPD yang ada dalam lingkup pemerintah kabupaten/kota termasuk BUMD dan lembaga yang terkait pada bidang keuangan yang bersumber dari APBD, Personil, struktur organisasi dan kelembagaan, kasus perkawinan, perceraian, kedisiplinan PNS dan pengaduan masyarakat.⁸

Sejalan dengan hal tersebut, pembentukan Inspektorat Kota Makassar sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2005 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Kota Makassar yang mempunyai tugas pokok melakukan kewenangan Walikota di bidang pengawasan fungsional penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk melakukan pengawasan pelaksanaan APBD di lingkungan kerja pemerintah kota Makassar.

Inspektorat Kota Makassar sebagai lembaga pengawasan di daerah memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah guna mewujudkan peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah dan menciptakan aparat yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta taat pada peraturan perundang-undangan.

Meskipun telah terdapat badan/lembaga pengawasan yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas

⁸ Mustamin, *Hubungan BPK Dengan BPKP Dan Inspektorat Dalam Pengawasan APBD*, Jurnal Ilmiah, ISSN. 1410-9328, Vol. 13 No. 02/ Mei – Agustus, 2011, hlm. 234, diunduh pada <http://journal.umi.ac.id> pada tanggal 27 Januari 2013.

pengawasan/pemeriksaan APBD, sejauh ini masih terdapat pengelolaan keuangan daerah yang sering ditemukan berupa penyalahgunaan, pemborosan, penggunaan yang tidak tepat sasaran, bahkan ada pengelola yang melakukan korupsi.⁹

Akan tetapi, Inspektorat daerah sebagai salah satu aparat pengawas internal di daerah yang dibentuk untuk mengurangi semakin meningkatnya KKN hingga saat ini masih belum mampu memperbaiki kinerja birokrasi. Aparat pengawas yang dimaksudkan untuk dapat menjamin bahwa pelaksanaan kegiatan pemerintah utamanya dalam pengelolaan dan pelaksanaan anggaran dapat berjalan secara efektif dan efisien, namun pada kenyataannya masih jauh dari harapan.¹⁰

Peran pengawasan fungsional pemerintah yang cenderung belum efisien, dan efektif yang menjadi penyebab terjadinya tindak pidana korupsi, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hasil survei *Transparency International* 2009, Indonesia berada pada peringkat 111 dari 180 negara dengan tingkat korupsi yang tinggi, meski terjadi sedikit peningkatan pada Indeks Persepsi Korupsi (IPK) di Indonesia, yakni dari 2,3 (2007) menjadi 2,6 (2008) dan 2,8 (2009).¹¹

Dikutip dari *ajatappareng news*, telah ditemukan temuan pelanggaran keuangan APBD Sidrap, terhitung sejak 2005 hingga 2012, yang mencapai besaran Rp18,8 miliar lebih. Dari total, tim tindak lanjut

⁹ *Ibid.*, hlm. 217.

¹⁰ Ani Sri Rahayu, *op. cit.*, hlm 325-326.

¹¹ Zainuddin, *Pengawasan Fungsional Pemerintah Daerah Sebagai Instrumen Good Local Governance*, Jurnal Ilmiah ISSN. 1410 – 9328, Vol.13 No. 02 / Mei-Agustus, 2011, hlm. 239, diunduh pada tanggal 10 November 2012.

Pemkab Sidrap sudah berhasil mengembalikan sebesar Rp10 miliar lebih, sisanya masih ada Rp 8,8 M yang harus dikembalikan lagi.¹²

Kemudian, dari hasil pemeriksaan Inspektorat Kota Makassar ditemukan 150 masalah keuangan dari 153 masalah administrasi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkup Pemerintah Kota Makassar.¹³

Dari gambaran permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana pelaksanaan kewenangan Inspektorat Daerah dalam pengawasan pelaksanaan APBD di Kota Makassar. Sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN di Kota Makassar.

A. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ditulis oleh penulis, maka penulis merumuskan masalah yaitu:

1. Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan Inspektorat Daerah dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di kota Makassar?
2. Bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi Inspektorat Daerah dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di kota Makassar.

¹² www.ajatapparengnews.com, diakses pada tanggal 6 Januari 2013.

¹³ www.tribun-timur.com, posting tgl 25 Juni 2012, diakses pada tanggal 10 Januari 2013.

B. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan ini yaitu :

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kewenangan Inspektorat Daerah dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2012 di kota Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan faktor yang menghambat Inspektorat Daerah dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di kota Makassar.

C. Manfaat Penulisan

Dengan penelitian ini, maka penulis mengharapkan adanya manfaat yang diberikan pada berbagai pihak, baik pada manfaat akademis maupun manfaat praktis, antara lain :

1. Sebagai bahan sumbangan pikiran bagi Pemerintah Kota Makassar mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan yang efektif khususnya dalam pengawasan keuangan pada Kantor Inspektorat Daerah di Kota Makassar.
2. Sebagai bahan referensi dan menambah pengetahuan bagi Mahasiswa Fakultas Hukum maupun bagi yang berminat untuk memperdalam mengenai masalah pelaksanaan fungsi pengawasan, khususnya pada Kantor Inspektorat Daerah di Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kewenangan

1. Hakekat Kewenangan

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹⁴

Menurut **Bagir Manan**, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Wewenang dalam kaitan dengan otonomi daerah, maka memiliki pengertian kekuasaan mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*).¹⁵

Pengertian kewenangan menurut **Marbun**, yang membedakan pengertian antara kewenangan dan wewenang yaitu:

“Kewenangan (authority, gezag) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan

¹⁴ Anton Moeliono Kamal Hidjaz, *op. cit.*, hlm. 35.

¹⁵ Bagir Manan dalam Kamal Hidjaz, *ibid.*

berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.”¹⁶

Kewenangan atau *Authority* dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Dalam Black’s Law Dictionary *authorithy* diartikan sebagai:

“*Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties* atau (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).”¹⁷

Dari istilah Hukum Belanda, menurut **Philipus M.Hadjon** memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*”. Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.¹⁸

Wewenang sebagai konsep dari hukum publik terdiri dari 3 komponen, yaitu:

1. pengaruh;
2. dasar hukum;
3. konformitas hukum.

¹⁶ Marbun dalam Kamal Hidjaz. *Ibid*.

¹⁷ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2010, hlm. 65.

¹³ Philipus M. Hadjon dalam Nur Basuki Minarno, *ibid*.

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁹

Perihal kewenangan tidak terlepas dari hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara karena kedua jenis hukum itulah yang mengatur tentang kewenangan. Hukum Tata Negara berkaitan dengan susunan negara atau organ dari negara (*staats, inrichtingrecht, organisatierecht*) dan posisi hukum dari warga negara berkaitan dengan hak-hak dasar (*grondrechten*). Dalam organ atas susunan negara diatur mengenai :

1. Bentuk negara
2. Bentuk Pemerintahan
3. Pembagian kekuasaan dalam Negara.

Pembagian kekuasaan dalam negara terdiri atas pembagian horisontal yang meliputi: kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, dan vertikal terdiri atas pemerintah pusat dan daerah. Pembagian kekuasaan dalam negara secara horisontal dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan dalam negara dan saling melakukan kontrol. Adapun pembagian tugas secara vertikal maupun horisontal, sekaligus dengan

¹⁹ Philipus M. Hadjon dalam Nur Basuki Minarno, *Ibid.*, hlm. 66.

pemberian kewenangan badan-badan tersebut, yang ditegaskan dalam konstitusi.²⁰

Badan hukum publik yang berupa negara, pemerintah, departemen, pemerintah daerah, institusi dapat menjalankan tugas mereka memerlukan kewenangan. Pemberian kewenangan terhadap badan hukum publik tersebut dapat dilihat pada konstitusi masing-masing negara.²¹

Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*). Sedangkan kewajiban terdiri dari kewajiban vertikal dan kewajiban horizontal.²²

Kemudian, dalam hal wewenang yang berkaitan dengan kekuasaan maka menurut **Suwoto Mulyosudarmo**, berpendapat bahwa dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku suatu prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggung jawabkan. Lebih lanjut menurut pendapat beliau:

“Setiap pemberian kekuasaan harus dipikirkan beban tanggung jawab bagi setiap penerima kekuasaan dan kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab, harus secara inklusif sudah diterima pada waktu menerima kekuasaan. Beban tanggung jawab bentuknya ditentukan oleh cara-cara kekuasaan itu diperoleh.”²³

²⁰ *Ibid.*, hlm. 68

²¹ *Ibid.*

²² Kamal Hidjaz, *op. cit.*, hlm. 36

²³ Suwoto Mulyosudarmo dalam Kamal Hidjaz, *ibid.*

Suwoto Mulyosudarmo lalu menambahkan pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, perolehan secara atributif dan perolehan secara derivatif. Perolehan kekuasaan secara atributif, menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli dan menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Perolehan kekuasaan secara derivatif adalah pelimpahan kuasa, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain. Dengan demikian menurutnya, pelimpahan kekuasaan ini adalah pelimpahan kekuasaan yang diturunkan.²⁴

Hukum administrasi hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, dan juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.²⁵

2. Sumber/Lahirnya Wewenang

Perihal wewenang pemerintahan, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Menurut **HD. Van Wijk** dan **Willen Konijnenbelt**, ada 3 model penyerahan, yaitu secara atribusi, delegasi dan mandat.²⁶

Suatu **atribusi** menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk

²⁴ *Ibid.*, hlm. 36-37.

²⁵ Nur Basuki Minarno., *op. cit.*, hlm. 69.

²⁶ Kamal Hijjaz, *op. cit.*, hlm. 37.

membuat keputusan (besluit) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.²⁷ Menurut

Indroharto bahwa:

“Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.”²⁸

Pada konsep **delegasi** menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan yang lain.²⁹ Dalam delegasi, tidak ada penciptaan wewenang dari pejabat yang satu kepada yang lainnya, atau dari badan administrasi yang satu pada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Pihak yang menyerahkan wewenang disebut *delegans*, sedangkan pihak yang menerima wewenang tersebut disebut *delegataris*. Setelah delegans menyerahkan wewenang kepada delegataris, maka tanggung jawab intern dan tanggung jawab intern dan tanggung jawab ekstern pelaksanaan wewenang sepenuhnya berada pada delegataris tersebut.³⁰

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

²⁷ Philipus M. Hadjon dalam Nur Basuki Minarno, *op. cit.*, hlm. 70.

²⁸ Indroharto dalam Nur Basuki Minarno, *ibid.*

²⁹ Nur Basuki Minarno, *ibid.*, hlm. 71.

³⁰ Kamal Hijjaz, *op. cit.*, hlm. 37-38.

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarkhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.³¹

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain) kepada organ yang berada dibawahnya.

Menurut pendapat **Brouwer J.G** dan **Schilder**, mengemukakan bahwa ada perbedaan yang mendasar lain antara kewenangan atribusi dan delegasi, yaitu:

“Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.”³²

³¹ Philipus M. Hadjon dalam Nur Basuki Minarno, *op. cit.*, hlm. 71.

³² Brouwer J.G dan Schilder dalam Nur Basuki Minarno, *ibid*, hlm. 75.

Adapun perolehan wewenang secara **mandat** merupakan suatu pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan, dengan maksud untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat.³³

Jadi dalam hal pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat (mandataris) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans). Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat (mandans) menunjuk pejabat lain (mandataris) untuk bertindak atas nama mandans (Pemberi mandat).

3. Kewenangan Inspektorat Daerah

Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011 ditegaskan bahwa Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang meliputi Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota sesuai fungsi dan kewenangannya.³⁴

Inspektorat Daerah mempunyai tugas pokok melakukan kewenangan kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) di bidang pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

³³ Kamal Hidjaz, *op. cit*, hlm. 38.

³⁴ Penjelasan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.51 Tahun 2010 .

Untuk melaksanakan tugas tersebut diatas, Inspektorat Daerah mempunyai kewenangan penyelenggaraan fungsi :

1. Pembinaan pelaksanaan tugas Pemerintahan Daerah di bidang pengawasan
2. Pemeriksaan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
3. Pengusutan atas kebenaran laporan atas pengaduan terhadap penyimpangan/penyalahgunaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
4. Pelayanan teknis administratif dan fungsional³⁵

Inspektorat Daerah adalah instansi penting dalam bidang pengawasan internal, baik pengawasan keuangan maupun pengawasan pelaksanaan. Seperti halnya pada pengawasan pelaksanaan, Inspektorat Daerah juga memiliki tugas pokok dan fungsi untuk melakukan pengawasan keuangan. Beberapa kewenangan Inspektorat Daerah di bidang pengawasan yang menyangkut pengawasan terhadap keuangan dan aset daerah adalah:

- a. Pelaksanaan APBD
- b. Penerimaan pendapatan daerah dan Badan Usaha Daerah
- c. Pengadaan Barang/Jasa serta Pemeliharaan/Penghapusan Barang/Jasa
- d. Penelitian dan penilaian laporan pajak-pajak pribadi

³⁵Handriyas Putra, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Fungsional Di Inspektorat Kota Solok, Padang, 2011*, dalam http://repository.unand.ac.id/17421/1/PELAKSANAAN_FUNGSI_PENGAWASAN_FUNGSIONAL_DI_INSPEKTORAT_KOTA_SOLOK.pdf diakses pada tanggal 12 April 2013 pukul 12.00 Wita.

- e. Penyelesaian ganti rugi
- f. Inventarisasi dan penelitian kekayaan pejabat di lingkungan Pemda³⁶

Inspektorat Daerah mempunyai peranan yang sangat penting, karena Inspektorat Daerah ini dibentuk untuk melakukan pengawasan (pengendalian) internal dalam pengelolaan keuangan daerah.³⁷

Salah satu inspektorat daerah adalah Inspektorat Kabupaten/Kota. Adapun kedudukan inspektorat kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pada Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa:

“Inspektorat Kabupaten/Kota adalah aparat pengawas fungsional yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota”

Ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dinyatakan bahwa:

“Inspektorat kabupaten/kota berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepadabupati/walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah kabupaten/kota.”

Inspektorat kabupaten/kota sebagai aparat pengawas intern di daerah kemudian diatur pada PP SPIP³⁸ atau Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Daerah.

³⁶ Ade Cahyat, Artikel dalam Sistem Pemerintahan Daerah Kabupaten, Jurnal Ilmiah ,No. 3-November 2004, diakses pada tanggal 27 Januari 2013.

³⁷ Nur Basuki Minarno, op. cit., hlm. 156.

³⁸ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara Edisi Revisi*, Raja Grafindo, Jakarta, 2009, hlm. 78.

Berdasarkan ketentuan Pasal 47 PP SPIP dinyatakan:

- 1) Menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota bertanggung jawab atas efektivitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern di lingkungan masing-masing.
- 2) Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas Sistem Pengendalian Intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan:
 - a. pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan negara; dan
 - b. pembinaan penyelenggaraan SPIP.

Pasal 48 ayat (1) menyatakan :

Pengawasan intern sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) huruf a dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

Kemudian Pasal 49 ayat (1) menegaskan bahwa:

Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) terdiri atas:

- a. BPKP;
- b. Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;
- c. Inspektorat Provinsi; dan
- d. Inspektorat Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut di dalam Pasal 49 ayat (6) dinyatakan:

Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat kabupaten/kota yang dibiayai dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota.

Inspektorat kabupaten/kota juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (PP No.75 Tahun 2005). Kedudukan inspektorat kabupaten/kota menurut Pasal 24 PP No. 79 Tahun 2005 adalah sebagai berikut:

1. Pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah berdasarkan fungsi dan kewenangannya;
2. Aparat pengawas intern pemerintah adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat daerah;
3. Pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh pejabat pengawas pemerintah;
4. Pejabat pengawas pemerintah ditetapkan oleh menteri/menteri negara/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian di tingkat pusat, oleh gubernur di tingkat provinsi, dan bupati/walikota di tingkat kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
5. Tata cara dan persyaratan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian dan peningkatan kapasitas pejabat pengawas pemerintah daerah diatur dengan peraturan menteri.

Sebagaimana yang telah di jelaskan sebelumnya bahwa Inspektorat Kabupaten/Kota sebagai salah satu Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) maka tugas dan fungsi Inspektorat Kabupaten/kota yaitu membantu pimpinan (Bupati/Walikota) dalam bidang pemeriksaan dan pengendalian di bidang perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Berdasarkan hal tersebut, maka kewenangan Inspektorat Kabupaten/Kota dalam pengawasan fungsional adalah melakukan pengawasan dan memeriksa terhadap jalannya pemerintah daerah yang objektif, pengawasan terhadap keuangan daerah, pengawasan meliputi semua dinas yang berada pada lingkungan pemerintah Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan/Mekanisme pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan pada Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), sebagaimana diatur dalam ketentuan

Pasal 5 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara

Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menyatakan :

- (1) Penyusunan rencana pengawasan tahunan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota dikoordinasikan oleh Inspektur Provinsi.
- (2) Rencana pengawasan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dalam bentuk Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) dengan berpedoman pada kebijakan pengawasan.
- (3) Penyusunan PKPT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan.
- (4) Rencana pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Penyusunan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 6 Permendagri Nomor 23 tahun 2007, yang menyebutkan :

PKPT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 meliputi :

- a. ruang lingkup;
- b. sasaran pemeriksaan;
- c. SKPD yang diperiksa;
- d. jadwal pelaksanaan pemeriksaan;
- e. jumlah tenaga;
- f. anggaran pemeriksaan; dan
- g. laporan hasil pemeriksaan yang diterbitkan.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 8 Permendagri 23 tahun 2007, menyatakan :

- (1) Pejabat Pengawas Pemerintah melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada PKPT.
- (2) Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berkoordinasi dengan Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota.

Pejabat Pengawas Pemerintah, dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan melalui kegiatan pemeriksaan,

monitoring dan evaluasi. Kegiatan pemeriksaan dilaksanakan berpedoman pada Daftar Materi Pemeriksaan (DMP). Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 10 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, menegaskan :

- (1) Kegiatan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, meliputi:
 - a. Pemeriksaan secara berkala dan komprehensif terhadap kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, barang daerah, urusan pemerintahan;
 - b. Pemeriksaan dana dekonsentrasi;
 - c. Pemeriksaan tugas pembantuan; dan
 - d. Pemeriksaan terhadap kebijakan pinjaman dan hibah luar negeri.
- (2) Kegiatan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan Daftar Materi Pemeriksaan.

Sasaran pemeriksaan Rencana Pengawasan Tahunan (RPT) yang dituangkan dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 51 Tahun 2010 maka yang menjadi obyek pemeriksaan Inspektorat Kabupaten/Kota meliputi :

- 1) Semua SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- 2) Perusahaan Daerah, apabila Kepemilikan/Pengelolaan masih dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- 3) Kecamatan.
- 4) Desa/Kelurahan.
- 5) Pelaksanaan Tugas Pembantuan dari APBD Kabupaten/Kota di Desa/Kelurahan.
- 6) Pelaksanaan Tugas Pembantuan dengan sumber anggaran dari APBN dan/atau APBD Provinsi berdasarkan pelimpahan/*Joint Audit*.
- 7) Pengelolaan APBD Kabupaten/Kota dalam rangka Pemilu kada di Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan kewenangan Kegiatan pemeriksaan sebagai wujud dari pelaksanaan tugas dan fungsi Inspektorat kota Makassar dilakukan melalui cara sebagai berikut:

1. Pemeriksaan berkala adalah pemeriksaan yang dilakukan terhadap setiap instansi/unit kerja di lingkungan pemerintah kota makassar berdasarkan Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT) yang disusun setiap tahun dan ditetapkan dengan Keputusan Walikota.
2. Pemeriksaan insidental yang dilakukan sewaktu-waktu dan tidak terencana. Pemeriksaan insidental ada dua macam yaitu:
 - a) Pemeriksaan khusus adalah pemeriksaan yang dilakukan terhadap oknum aparat pemerintah daerah atas perintah khusus walikota apabila diduga terjadi pelanggaran.
 - b) Pemeriksaan kasus adalah pemeriksaan yang dilakukan terhadap oknum aparat pemerintah daerah karena adanya pengaduan masyarakat.

Dari Ketentuan Pasal 17 ayat (1) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007,

“Hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah terhadap pelaksanaan administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan, wajib ditindak lanjuti oleh pemerintah daerah sesuai dengan rekomendasi.”

Selanjutnya dalam Pasal 17 ayat (2) kemudian dinyatakan:

“Untuk melaksanakan tindak lanjut tersebut, Wakil Walikota bertanggung jawab mengoordinasikan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan. mengingat yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah adalah lembaga perangkat daerah, maka yang wajib menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan pejabat

pengawas pemerintah adalah lembaga perangkat daerah yang telah diperiksa.”

Aparat pengawas daerah melakukan pemeriksaan pengawasan secara horizontal kepada pemerintah daerah dan legislatif daerah, dan secara vertikal melaporkan hasilnya dan memberikan informasi temuannya kepada BPKP. Dengan demikian menurut **Arifin P. Soeria Admadja**:

“Akan diciptakan mekanisme *check and recheck* sehingga dapat dihindari atau dikurangi penyelewengan di tingkat daerah, tanpa perlu BPKP terjun langsung dan mencampuri urusan daerah, kecuali dari hasil pemeriksaan laporan Inspektorat/Bawasda provinsi telah terjadi *assymmetric-information* suatu yang mempunyai indikasi penyimpangan atas penggunaan keuangan daerah.”³⁹

B. Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal di dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.⁴⁰

Pengawasan adalah segala tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar pelaksanaan suatu aktifitas tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan.⁴¹

Definisi pengawasan menurut pendapat **Victor M. Situmorang** adalah:

³⁹ Arifin P. Soeria Admadja, *op. cit.*, hlm. 240-241.

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 33

⁴¹ Ani Sri Rahayu, *op. cit.*, hlm. 331.

“Setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Kemudian, dinyatakan bahwa pengawasan, merupakan suatu proses dengan mana prestasi pekerjaan dipantau. Tindakan perbaikan diambil manakala prestasi tidak seperti yang direncanakan.”⁴²

Pendapat **Paulus Effendi Lotulung** tentang pengawasan adalah:

“Pengawasan (controle) terhadap pemerintah adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.”⁴³

Menurut Pendapat **Sondang P.Siagaan** yang mengemukakan bahwa:

“Pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.”⁴⁴

Sedangkan pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh

Muchsan yaitu:

“Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya yang dalam hal ini berujud suatu rencana/ plan.”⁴⁵

Lebih lanjut menurut **Rahardjo Adisasmita** yang menyatakan:

Suatu pengawasan dapat dinilai efektif, apabila mempunyai karakteristik:

1. Pengawasan mudah dipahami;
2. Pengawasan memberikan informasi yang akurat dan tepat waktu;
3. Pengawasan bersifat ekonomis;

⁴² Victor M. Situmorang dalam Rahardjo Adisasmita, *op. cit.*, hlm. 127.

⁴³ Paulus Effendi Lotulung, dalam Ni’ Matul Huda, *op. cit.*, hlm. 34.

⁴⁴ Sondang P. Siagaan dalam Rahardjo Adisasmita, *ibid.*

⁴⁵ Muchsan, dalam Ni’ Matul Huda, *op. cit.*, hlm. 33-34.

4. Pengawasan diterima oleh pekerja/pegawai dan pimpinan.⁴⁶

Menurut Prajudi atmosudirdjo dalam bukunya dasar-dasar management mengartikan bahwa: “pengawasan itu terdiri atas segala aktivitas dan tindakan untuk mengamankan rencana dan keputusan yang tidak kita buat dan sedang dilaksanakan serta diselenggarakan.” Dengan kata lain pengawasan adalah keseluruhan aktivitas dan tindakan-tindakan (*measures, maatregelen*) kita untuk menjamin atau membuat agar supaya semua pelaksanaan dan penyelenggaraan (*operation*) berlangsung, karena tindakan-tindakan tersebut masih diperlukannya diadakan unsur pengawasan serta berakhir sesuai dengan apa yang telah direncanakan, diputuskan dan dikomandokan. Unsur-unsur penting dari definisi pengawasan di atas, antara lain:

- a. Unsur proses, yaitu usaha yang bersifat kontinu terhadap pelaksanaan suatu rencana sampai kepada hasil akhir yang diharapkan;
- b. Unsur obyek, yang akan diawasi;
- c. Adanya system atau cara pengawasan yang digunakan;
- d. Adanya standar atau ukuran, serta
- e. Digunakannya teknik-teknik pengawasan.⁴⁷

Berkaitan dengan pengawasan, maka dalam Pasal 217 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur pengawasan yang bersamaan dengan pembinaan. Pengawasan sebagai

⁴⁶ Rahardjo Adisasmita, *op. cit.* hlm. 128.

⁴⁷ D.J Mamesah, *ibid.*, hlm. 129-130.

keseluruhan proses kegiatan menilai terhadap objek pemeriksaan, dengan tujuan agar perencanaan dan pelaksanaan berjalan sesuai dengan fungsinya, dan berhasil mencapai tujuan yang ditetapkan. Tujuan pengawasan diarahkan agar pelaksanaan tugas umum dan pembangunan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan kebijakan pemerintah sehingga dapat mencapai sasaran yang ditetapkan secara tepat guna, hasil guna, dan berdayaguna.⁴⁸

Ketentuan Pasal 217 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Substansi PP 79 Tahun 2005 meliputi pembinaan dan pengawasan. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara lebih teknis dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Fungsi pengawasan yakni mencegah terjadinya kebocoran dan menekan adanya pemborosan, memperlancar pelaksanaan program dan kebijakan yang telah ditetapkan. Sementara itu, dalam fungsi pengawasan terdapat sistem pengendalian yang berarti segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan dengan semestinya.⁴⁹

⁴⁸ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 47.

⁴⁹ *Ibid.*

Pengawasan sebagai suatu tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar rencana yang telah ditetapkan berjalan sesuai dengan rencana. Tujuan utama dari pengawasan bukan untuk mencari kesalahan, melainkan mengarahkan pelaksanaan aktivitas agar rencana yang telah ditetapkan dapat terlaksana secara optimal.

Konsep pengawasan demikian sebenarnya menunjukkan pengawasan yang merupakan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. Dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen.⁵⁰

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Pengawasan diadakan dengan maksud untuk:

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak.
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
3. Mengetahui apakah penggunaan *budget* yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.

⁵⁰ Arian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 171.

4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak.
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*.⁵¹

Dalam instruksi Presiden RI Nomor 15 Tahun 1983 tentang pedoman Pelaksanaan Pengawasan dikemukakan bahwa:

“Pengawasan bertujuan untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan.”

Selanjutnya, menurut **Rahardjo Adisasmita**,

“Tujuan pengawasan yakni :

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan tugas sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
2. Melaksanakan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi (Pemerintah).⁵²

Berdasarkan hal ini, maka dapat dikatakan bahwa maksud dan tujuan pengawasan itu untuk mengetahui dan mencegah agar pelaksanaan dari suatu kegiatan telah berjalan sesuai dengan sasaran yang hendak dicapai.

3. Jenis-Jenis Pengawasan

Ditinjau dari segi subjek atau yang melaksanakan pengawasan, maka fungsi dan kegiatan pengawasan dibedakan dalam dua jenis, yaitu :

⁵¹ Rahardjo Adisasmita, *op. cit.*, hlm. 131.

⁵² *Ibid*, hlm. 131-132.

a. Dari Segi Subjek Pengawasan

Ditinjau dari segi subjek atau yang melaksanakan pengawasan, maka fungsi dan kegiatan pengawasan dibedakan dalam dua jenis, yakni:

- 1) Pengawasan internal, ialah yang dilakukan oleh suatu badan/lembaga pengawasan terhadap organ-organ dalam tubuh suatu organisasi. Sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya bahwa pengawasan internal ini dilakukan oleh Inspektorat baik Inspektorat Jenderal Departemen yang bersangkutan, Inspektorat Wilayah Propinsi, Inspektorat kabupaten/Kota ditinjau dari propinsi dan kabupaten/kota masing-masing dan BPKP ditinjau dari sudut pengertian pemerintah dalam arti luas.
- 2) Pengawasan Eksternal, adalah pengawasan yang dilakukan oleh perangkat, pejabat atau lembaga pengawasan di luar suatu unit organisasi.⁵³

b. Dari Segi Objek Pengawasan

Dari segi pelaksanaannya, objek pengawasan dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis kegiatan pengawasan, yakni:

- 1) Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan (pimpinan) dalam suatu organisasi terhadap bawahannya secara langsung dalam melaksanakan pekerjaan di tempat berlangsungnya pekerjaan (*on the spot*). Sistem pengawasan langsung yang dilakukan oleh atasan ini disebut *Built*

⁵³ Rahardjo Adisasmita, *Ibid.*, hlm.132.

of Controll. Dengan demikian, hal ini mencakup pengertian pemeriksaan (*inspection*).

- 2) Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau pimpinan organisasi tanpa mendatangi objek yang diawasi/diperiksa. Lazimnya, aparat atau pimpinan yang melakukan pengawasan tidak langsung, memeriksa pelaksanaan pekerjaan berdasarkan laporan yang tiba kepadanya dengan mempelajari serta menganalisis laporan atau dokumen yang berhubungan dengan objek yang diawasi.

c. Dari Segi Waktu Pengawasan

Definisi waktu pengawasan adalah berdasarkan saatnya pengawasan dilaksanakan atau pengawasan dilakukan pada suatu waktu tertentu. Berdasarkan segi waktu pelaksanaan pengawasan, pengawasan dibedakan dalam dua jenis yaitu:

- 1) Pengawasan preventif, adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pekerjaan dilaksanakan, dengan tujuan untuk menghindari berbagai penyelewengan, penyimpangan dan kesalahan yang mungkin dapat terjadi. Dengan kata lain, pengawasan preventif adalah tindakan pencegahan terhadap hal-hal yang tidak dikehendaki terjadi dalam suatu pekerjaan.
- 2) Pengawasan represif, ialah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan, dengan maksud untuk menjamin

kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang ditetapkan sebelumnya.⁵⁴

4. Tipe dan Ciri Pengawasan

Menurut **Sondang P.Siagian**, Tipe dan ciri pengawasan adalah sebagai berikut:

- a. Pengawasan harus bersifat “ fact finding”, yang artinya bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas dijalankan dalam organisasi.
- b. Pengawasan harus bersifat preventif, yang artinya bahwa proses pengawasan itu dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan dan penyelewengan dari rencana yang telah ditentukan.
- c. Pengawasan diarahkan kepada masa sekarang, yang berarti bahwa pengawasan hanya dapat ditujukan terhadap kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilaksanakan.
- d. Pengawasan hanya sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi, pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
- e. Pelaksanaan pengawasan itu harus mempermudah tercapainya tujuan.
- f. Proses pelaksanaan pengawasan harus efisien, dalam arti jangan sampai terjadi pengawasan yang menghambat usaha peningkatan efisiensi.
- g. Proses pelaksanaan pengawasan harus efisien, dalam arti jangan sampai terjadi pengawasan yang menghambat usaha peningkatan efisiensi.
- h. Pengawasan harus bersifat membimbing agar supaya para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.⁵⁵

Selain jenis-jenis klasifikasi pengawasan yang telah disebutkan diatas, Adapun klasifikasi macam-macam pengawasan yang ditegaskan dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 yang merupakan dasar pelaksanaan pengawasan aparat pengawas fungsional terhadap pelaksanaan pemerintah umum dan pembangunan, dapat dibagi menjadi:

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 132-134.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 134.

1. Pengawasan melekat
2. Pengawasan fungsional
3. Pengawasan masyarakat
4. Pengawasan legislatif⁵⁶

Pengawasan melekat (Waskat) adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, baik secara preventif maupun represif agar dalam pelaksanaan tugas bawahan sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Rahardjo Adisasmita,⁵⁷ tujuan dari pengawasan melekat adalah:

“Untuk mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan sehingga pelaksanaan tugas umum pemerintahan dapat dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna. Pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan sesuai rencana dan peranan pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang direncanakan.”

Pengertian pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik internal pemerintah maupun eksternal pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada

⁵⁶ *Ibid.*, hal.137-138.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 138.

aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun dan disampaikan baik secara langsung maupun melalui media. Sedangkan pengawasan legislatif adalah mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Pengawasan yang dilakukan DPR dapat dilakukan baik secara preventif maupun represif.⁵⁸

Pasal 185 UU No.32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah. Kemudian pengawasan dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.⁵⁹

Adapun fungsi pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional di mana pengawasan dilakukan oleh lembaga/ badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian. Anggota DPRD tidak dapat memeriksa administrasi keuangan, baik rutin maupun pembangunan, secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari badan pengawasan daerah (bawasda) / inspektorat daerah, Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 137-140.

⁵⁹ Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 265.

Dalam pengawasan yang dilakukan oleh aparat fungsional tersebut, menurut **Hari Sabarno**, maka setidaknya perlu berpengang pada norma pengawasan umum sebagai berikut.

- a) Pengawasan tidak mencari-cari kesalahan, yaitu tidak mengutamakan siapa yang salah, tetapi apabila ditemukan kesalahan, penyimpangan dan hambatan supaya dilaporkan apa yang terjadi (*what*), apa sebab-sebab terjadi (*why*), dan menemukan cara memperbaikinya (*how*).
- b) Pengawasan merupakan proses yang berlanjut, yaitu dilaksanakan secara terus-menerus sehingga dapat memperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan guna meningkatkan kinerja organisasi.
- c) Pengawasan harus menjamin koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan.⁶⁰

Dengan pemberian otonomi daerah seluas-luasnya akan memberikan kewenangan dan diskresi kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di daerah tersebut. Agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan-penyimpangan maka dibangun suatu sistem pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan pengelolaan keuangan daerah.

5. Mekanisme Pengawasan

Pada hakikatnya, mekanisme pengawasan keuangan, dapat dibedakan atas dua hal, yaitu pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Biasanya pengawasan intern meliputi pengawasan supervise (*built in control*), pengawasan birokrasi serta pengawasan melalui lembaga-lembaga pengawasan intern. Pada pengawasan supervise (pengawasan atasan terhadap bawahan) masing-masing pimpinan setiap

⁶⁰ Hari Sabarno, *op. cit.*, hlm.51-52.

unit diwajibkan melakukan pengawasan keuangan negara terhadap para bawahan yang menjadi tanggung jawabnya. Adanya pengawasan yang dilakukan secara bertingkat ini, diharapkan adanya penyimpangan adanya penyimpangan dari kebijakan (ketentuan) yang telah ditetapkan, dapat diketahui sedini mungkin (*early warning system*). Adapun pengawasan birokrasi yaitu pengawasan melalui sistem dan prosedur administrasi. Indonesia masih menggunakan sistem anggaran garis (*line budgeting system*) atau disebut sistem anggaran tradisional. Sistem ini hanya menitik beratkan pada segi pelaksanaan dan pengawasan anggaran.⁶¹

Selain itu, dikenal juga sistem pengawasan/pemeriksaan berjenjang. Konsepsi pengawasan/pemeriksaan berjenjang merupakan bagian dari reformasi pengawasan/pemeriksaan keuangan Negara yang menghilangkan segala bentuk inefisiensi dan inefektivitas dalam pelaksanaan pengawasan/pemeriksaan keuangan Negara.⁶²

Pada dasarnya, kelebihan penerapan mekanisme pengawasan/pemeriksaan berjenjang dan terpadu adalah:

1. Memperkecil *span of control*;
2. Menjadikan pengawasan/pemeriksaan lebih efektif dan efisien;
3. Mengurangi tumpang tindih pengawasan/pemeriksaan yang hanya membebani secara rutinitas birokrasi yang diperiksanya;
4. Memperkecil luputnya objek pengawasan/pemeriksaan;

⁶¹ Ani Sri Rahayu, *op. cit.*, hlm. 332-338.

⁶² Arifin P. Soeria Atmadja, *op. cit.*, hlm. 283.

5. Menciptakan sistem *check and recheck* pengawasan/pemeriksaan berdampak kehati-hatian pengawas/pemeriksa pada setiap strata dalam mempersiapkan hasil laporan lebih terjamin;
6. Menciptakan transparansi hasil/laporan pengawasan/pemeriksaan;
7. Meningkatkan *responsibility* dan *accountability* pengawas/pemeriksa;
8. Mempercepat akses informasi adanya penyimpangan pengawas/pemeriksa;
9. Memperkecil peluang KKN;
10. Mendeteksi korupsi lebih dini;
11. Menciptakan pengawasan/pemeriksaan yang lebih terfokus;
12. Sejalan dengan konsep otonomi daerah di mana pengawas/pemeriksa dapat dilakukan oleh aparat daerah, tetapi konsep uji ulang pemeriksaan tetap didelegasikan, apabila terdapat *asymmetric information*;
13. Siklus dan mekanisme pengawasan/pemeriksaan berjalan secara otomatis tanpa adanya hambatan/distorsi yang disebabkan perebutan lahan pemeriksaan maupun penolakan terhadap pemeriksaan;
14. Terbentuk *integrated control system* dalam suatu Negara kesatuan.⁶³

⁶³ *Ibid.*

C. Struktur APBD

1. Pengertian APBD

Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai Peraturan Pemerintah RI No.5 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah jo. Peraturan Pemerintah RI No.6 Tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dinyatakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Otonom yang meliputi semua sumber pendapatan daerah dan semua pengeluaran daerah untuk satu tahun anggaran belanja. Selanjutnya, APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁶⁴

Menurut Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 jo. Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 58 Tahun 2005, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang setiap tahunnya ditetapkan dengan peraturan daerah.⁶⁵

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi rencana pendapatan daerah, yakni semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Adapun belanja daerah adalah semua kewajiban

⁶⁴ Rahardjo Adisasmita, *op. cit.*, hlm. 8.

⁶⁵ Nur Basuki Minarno, *op. cit.*, hlm.117.

daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.⁶⁶

Kemudian, menurut pendapat **Ahmad Yani**,

“APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam menyusun terdapat beberapa asas umum yang harus dijadikan pedoman, yaitu sebagai berikut:

- a. APBD harus disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
- b. Penyusunan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. RKPD merupakan dokumen perencanaan daerah untuk periode satu tahun.
- c. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
- d. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.
- e. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/ atau jasa dianggarkan dalam APBD berdasarkan nilai perolehan atau nilai wajar.
- f. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan.
- g. Seluruh pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah dianggarkan secara bruto dalam APBD, yaitu jumlah pendapatan daerah yang dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan dalam rangka menghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil.
- h. pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- i. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup.
- j. Penganggaran untuk setiap pengeluaran APBD harus didukung dengan dasar hukum yang melandasinya.
- k. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember.⁶⁷

⁶⁶ Siswanto Sunarno, *op. cit.*, hlm. 9.

Struktur APBD tersebut di klasifikasikan berdasarkan bidang pemerintahan dicantumkan kode rekeningnya disesuaikan dengan jenis kewenangan yang dimiliki daerah ,yang dilaksanakan oleh perangkat-perangkat daerah yang bertindak sebagai pusat pertanggungjawaban sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing.⁶⁸

Berdasarkan Pasal 20 PP Nomor 58 Tahun 2009 struktur APBD terdiri atas:

- a. Pendapatan daerah;
- b. Belanja daerah;
- c. Pembiayaan daerah.

Pendapatan daerah sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 angka 15 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yaitu Pendapatan daerah adalah semua hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih”.

Berdasarkan Undang-Undang No.25 Tahun 1999 yang kemudian telah direvisi menjadi Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber penerimaan terdiri atas Pendapatan daerah yang dirinci menurut kelompok pendapatan yang meliputi pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

1. Sumber-sumber pendapatan asli daerah terdiri atas:
 - a) Hasil pajak daerah

⁶⁷ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 369-371.

⁶⁸ Siswanto Sunarno, *op. cit.*, hlm. 90.

- b) Hasil Retribusi Daerah
- c) Hasil Perusahaan Milik Daerah Dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Lainnya Yang Dipisahkan, dan
- d) Lain-lain PAD yang sah.

2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan terdiri atas:

- a) Bagian daerah dari penerimaan pajak penghasilan perseorangan, Pajak Bumi dan Bangunan (BBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan penerimaan dari sumber daya alam (SDA);
- b) Dana Alokasi Umum (DAU);
- c) Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan kepada daerah ditetapkan sekurang-kurangnya 25 % dari penerimaan dalam negara yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk daerah propinsi dan kabupaten/kota ditetapkan masing-masing sebesar 10 % dan 90 %, dana ini dimaksud untuk menjaga pemerataan dan perimbangan keuangan antar daerah. Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan untuk membantu pembiayaan kebutuhan tertentu, yaitu merupakan program nasional atau program/kegiatan yang tidak terdapat di daerah lain. Kegiatan/program yang dibiayai dengan DAK harus didampingi dengan dana pendamping yang bersumber dari penerimaan umum APBN.⁶⁹

⁶⁹ Rahardjo Adisasmita, *op. cit.*, hlm. 5.

Adapun pengertian *Belanja Daerah* yaitu kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Dalam Pasal 1 angka 14 UU Nomor 17 Tahun 2003, belanja daerah merupakan semua pengeluaran kas daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan, yang tidak perolakan diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah daerah. Belanja daerah terdiri atas bagian belanja aparatur daerah dan bagian belanja pelayanan publik.

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2003, belanja daerah dibagi menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja, dengan rincian sebagai berikut:

- a. Rincian belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah/lembaga teknis daerah.
- b. Rincian belanja daerah menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan, dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, serta perlindungan sosial.
- c. Rincian belanja daerah menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah dan bantuan sosial.⁷⁰

Sedangkan yang dimaksud dengan *Pembiayaan Daerah* menurut Pasal 1 angka 16 UU Nomor 17 Tahun 2003, adalah setiap penerimaan

⁷⁰ Nur Basuki Minarno, *op. cit.*, hlm. 119.

yang perlu dibayar kembali dan atau/ pengeluaran yang bersangkutan yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran yang berikutnya.

Menurut **Nur Basuki Minarno**,

“Pembiayaan daerah yakni seluruh transaksi keuangan pemerintah daerah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang perlu dibayar atau akan diterima kembali, yang dalam penganggaran pemerintah daerah terutama dimaksudkan untuk menutup deifisit dan atau memanfaatkan surplus anggaran.”⁷¹

APBD juga terdiri atas :

- a. *Belanja Tidak Terduga*, Dianggarkan untuk pengeluaran penanganan bencana alam, bencana sosial, atau pengeluaran lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah.
- b. *Pengeluaran Lainnya*, Yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah, yaitu pengeluaran-pengeluaran yang sangat dibutuhkan untuk penyediaan sarana dan prasarana langsung dengan pelayanan masyarakat, yang anggarannya tidak tersedia dalam tahun anggaran yang bersangkutan, dan pengembalian atas kelebihan penerimaan yang terjadi dalam tahun anggaran yang telah ditutup dengan didukung bukti-bukti yang sah.
- c. *Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan*, dianggarkan untuk pengeluaran dengan kriteria bahwa tidak menerima secara

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 120.

langsung imbal barang dan jasa seperti lazimnya yang terjadi dalam transaksi pembelian dan penjualan, atau tidak mengharapkan akan diterima kembali di masa yang akan datang, seperti lazimnya suatu penyertaan modal atau investasi.⁷²

Berdasarkan uraian diatas, dapat dikatakan maka bahwa APBD erat sekali hubungannya dengan kegiatan pemerintah daerah. Menurut **C.S.T. Kansil** dan **Christine S.T. Kansil** yang menyatakan bahwa Peranan APBD itu sangat penting, sebab APBD:

1. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan.
2. Merupakan sarana untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
3. Memberi isi dan tanggung jawab pemerintah daerah,
4. Merupakan pemberian kuasa kepada kepala daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan daerah di dalam batas-batas tertentu.⁷³

2. Fungsi APBD

Dalam Pasal 3 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2003 jo. Pasal 16 ayat (3) PP Nomor 58 Tahun 2005, sehubungan dengan fungsi, maka APBN/APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara/daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. *Fungsi perencanaan* mengandung arti bahwa anggaran negara/ daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah

⁷² Siswanto Sunarno, *op. cit.*, hlm. 91.

⁷³ C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, *Sistem pemerintahan di Indonesia Edisi Revisi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 156.

kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. *Fungsi alokasi* mengandung arti bahwa anggaran negara/daerah harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. *Fungsi distribusi* mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara/daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. *Fungsi stabilisasi* mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.⁷⁴

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, yang dimaksud dengan struktur APBD adalah satu kesatuan yang terdiri dari atas pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah dengan penjelasan sebagai berikut ini:

- a. Pendapatan daerah, meliputi semua penerimaan yang merupakan hak daerah dalam satu anggaran yang akan menjadi penerimaan kas daerah;
- b. Belanja daerah meliputi semua pengeluaran yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang akan menjadi pengeluaran kas daerah;
- c. Pembiayaan adalah meliputi transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan siklus;

⁷⁴ Nur Basuki Minarno, *op. cit.*, hlm. 117-118.

3. Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Landasan filosofis pengelolaan keuangan adalah, dalam rangka pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁷⁵

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Keuangan Daerah dikelola dengan menggunakan 4 (empat) prinsip, yaitu:⁷⁶

1. Prinsip kemandirian : prinsip ini mengarah kepada pengelolaan anggaran yang dikelola dengan pengurangan ketergantungan terhadap sumber keuangan yang sifatnya pragmatis datang dari atas, tanpa harus mencoba melakukan sebuah inovasi dan penemuan sumber-sumber penerimaan yang baru, optimalisasi

⁷⁵Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 74.

⁷⁶Rahardjo Adisasmita, *op. cit.*, hlm. 34.

terhadap sumber-sumber daya yang dimiliki, peningkatan kualitas sumber daya yang ada sehingga mendorong perbaikan produktivitas yang akan mengarah kepada perbaikan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

2. Prioritas: penggunaan skala prioritas dalam menentukan objek-objek dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Adanya sebuah indikator dalam menentukan pilihan objek yang terbaik dari alternatif yang terbaik (*best of the best*).
3. Efisiensi, efektivitas dan ekonomis; Efisien adalah input yang digunakan dialokasikan secara optimal dan baik dari untuk mencapai output yang menggunakan biaya terendah, Efektif adalah pencapaian tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, dan Ekonomis adalah penghematan input untuk mendapatkan output yang baik, semua input yang digunakan dibiayai dengan harga termurah.
4. Disiplin anggaran; penggunaan anggaran sesuai dengan alokasi anggaran yang telah ditentukan sebelumnya.

Ketentuan Asas-Asas Pengelolaan Keuangan Daerah yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 58 Tahun 2005, menegaskan bahwa:

“Pengelolaan keuangan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.”

Menurut pendapat **Rahardjo Adisasmita**, prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah di era otonomi yaitu transparansi, akuntabilitas dan *value for money*.

Transparansi anggaran menurut pendapat **Vera Jasini Putri**, yaitu:

“Keterbukaan dalam setiap proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah, sehingga masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses penganggaran daerah karena menyangkut kepentingan, aspirasi dan upaya pemecahan permasalahan yang mereka hadapi untuk memenuhi kebutuhannya.”⁷⁷

Transparansi di bidang perumusan kebijakan anggaran daerah merupakan salah satu persoalan yang sangat penting sebab perumusan anggaran adalah penentuan skala prioritas program pembangunan dan sebagai sarana pembiayaan, termasuk pinjaman daerah yang menjadi urusan pemerintahan daerah.

Akuntabilitas adalah (1) usaha instansi pemerintah dalam memperoleh kepercayaan dari warga, (2) prinsip tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan daerah, dimana pengelolaan keuangan daerah dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat (Publik) sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Guy Peters menyebutkan adanya tiga tipe akuntabilitas, yaitu : 1) akuntabilitas keuangan, 2) akuntabilitas administrative, 3) akuntabilitas kebijakan publik. Akuntabilitas keuangan adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan keuangan pemerintah dapat

⁷⁷ Vera Jasini Putri dalam Rahardjo Adisasmita, *ibid.*, hlm. 29.

dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang berkepentingan terhadap informasi keuangan pemerintah. Akuntabilitas administratif adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang berkepentingan secara administratif. Akuntabilitas kebijakan publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan.⁷⁸ Sedangkan *value for money* berarti diterapkannya tiga prinsip dalam penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.⁷⁹

Menurut pendapat **Arifin P. Soeria**, Konsep pemerintahan daerah yang baik (*good governance*) utamanya diarahkan dalam pengelolaan pemerintah daerah yang harus dilandaskan pada prinsip berikut ini:

1. Tanggung jawab (*accountability*)
Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Memenuhi kewajiban keuangan di mana keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, baik yang jangka pendek maupun jangka panjang.
2. Kejujuran (*fairness*)
Unsur keuangan harus diserahkan kepada pegawai yang jujur, berdedikasi tinggi, dan kesempatan untuk berbuat curang diperkecil.
3. Hasil guna dan daya guna (*effectiveness and efficiency*)
Tata cara mengurus keuangan daerah harus dilaksanakan seefektif dan seefisien mungkin sehingga program dapat direncanakan dan

⁷⁸ Adrian Sutedi, *ibid.*, hlm.397.

⁷⁹ *Ibid.*

dilaksanakan dengan biaya serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

4. Transparansi (*transparancy*)

Proyek yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus dilakukan secara transparan melalui pusat informasi di tingkat pusat (*information center*) yang dilakukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan informasi tingkat daerah melalui *information shop* yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) juga sebagai bentuk tanggung jawab kepada *stakeholders* dan membuka partisipasi masyarakat.

5. Pengendalian (*control*).

Aparat keuangan pemerintah daerah, DPRD, dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan pembangunan dapat tercapai.⁸⁰

Lebih lanjut, menurut World Bank⁸¹, menambahkan prinsip-prinsip pokok dalam penganggaran dan manajemen keuangan daerah yang meliputi:

1. Komprehensif dan disiplin
2. Fleksibilitas
3. Terprediksi
4. Kejujuran
5. Informasi
6. Transparansi dan akuntabilitas

Dalam upaya pemberdayaan pemerintahan daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah menurut Merdiasmo adalah sebagai berikut⁸²:

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.

⁸⁰ Arifin P. Soeria Admadja, *op. cit.*, 242-243.

⁸¹ World Bank dikutip oleh Merdiasmo dalam Nur Basuki Minarno, *op.cit.*, hlm. 126-127.

⁸² Merdiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, dalam Ni' Matul Huda, *op. cit.*, hlm. 30.

2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan Perangkat Daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran kinerja dan anggaran multi-tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan *rating* kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebarluasan informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

Ahmad Yani kemudian menambahkan Asas-Asas Umum

Pengelolaan Keuangan Daerah yang meliputi:

1. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Ketentuan ini berarti, bahwa APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dengan demikian, pemungutan semua penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD.
2. Tahun fiskal APBD sama dengan tahun fiskal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah yang tidak berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan merupakan penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;

4. APBD, Perubahan APBD, dan perhitungan APBD ditetapkan dengan peraturan daerah dan merupakan dokumen daerah;
5. APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan;
6. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Ketentuan pasal ini berarti daerah tidak boleh menggambarkan pengeluaran tanpa kepastian terlebih dahulu mengenai ketersediaan sumber pembiayaannya dan mendorong daerah untuk meningkatkan efisiensi pengeluarannya;
7. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan;
8. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja;
9. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut;
10. Perkiraan sisa lebih perhitungan APBD tahun lalu dicatat, sebagai saldo awal pada APBD tahun berikutnya, sedangkan realisasi sisa lebih perhitungan APBD tahun lalu dicatat sebagai saldo awal perubahan APBD;
11. Semua transaksi keuangan daerah baik penerimaan daerah maupun pengeluaran daerah dilaksanakan melalui kas daerah;
12. Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya tidak tersangka disediakan dalam bagian anggaran tersendiri. Anggaran pengeluaran tidak tersangka tersebut dikelola oleh Bandara Umum Daerah;
13. Pengeluaran yang dibebankan pada pengeluaran tidak tersangka adalah untuk penanganan bencana alam, bencana sosial dan pengeluaran tidak tersangka lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah;
14. Daerah dapat membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan dana yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran;
15. Dana cadangan dibentuk dengan kontribusi tahunan dari penerimaan APBD kecuali dari Dana Alokasi Khusus, Pinjaman Daerah dan Dana Darurat. Dana cadangan tersebut digunakan untuk membiayai kebutuhan seperti rehabilitasi prasarana, keindahan kota, atau pelaksanaan lingkungan hidup, sehingga biaya rehabilitasi tersebut dibebankan dalam beberapa tahun anggaran.⁸³

⁸³ Ahmad Yani, *op. cit.*, hlm. 369-371.

Sejalan dengan hal tersebut, maka asas umum dalam pelaksanaan APBD ditentukan bahwa dalam rangka pelaksanaan APBD, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran belanja daerah untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya, dan/atau yang tidak cukup tersedia anggarannya dalam APBD. Pelaksanaan belanja daerah ini harus didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁴

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 390.

BAB III

METODE PENELITIAN

1. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian ini adalah Inspektorat Daerah Kota Makassar dengan alasan berkaitan dengan judul dan mengingat bahwa penelitian ini dilakukan di Kota Makassar dengan pertimbangan untuk memudahkan dalam penelitian serta memudahkan dalam mencari dan memperoleh sumber data.

2. Jenis Dan Sumber Data

Data yang diperoleh terdiri dari :

1. Data primer yaitu data yang diperoleh berdasarkan hasil wawancara secara langsung dengan pejabat inspektorat daerah yaitu kepala inspektorat kota Makassar yakni Inspektur, Inspektur Pembantu pengawasan keuangan dan pembangunan dan auditor yang bersangkutan terkait dengan penelitian yang dilakukan.
2. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari hasil kajian pustaka melalui buku-buku, peraturan perundang-undangan, artikel dan karya-karya ilmiah lainnya yang didapatkan di media elektronik yang digunakan sebagai referensi penunjang penulisan ini.

3. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu untuk data sekunder melalui literatur dan dokumen-dokumen yang berkaitan erat dengan penelitian yang dilakukan. Untuk data primer dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara atau melakukan tanya jawab langsung dengan pihak informan inspektorat daerah Kota Makassar yaitu Inspektur, Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Kekayaan dan Auditor.

4. Analisis Data

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian yang menyangkut pelaksanaan kewenangan inspektorat daerah dalam pengawasan pelaksanaan APBD. Maka data yang diperoleh atau dikumpulkan dalam penelitian ini baik data primer maupun data sekunder menggunakan teknik analisa kualitatif dimana proses pengolahan data yang telah terkumpul kemudian diuraikan secara deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang berkaitan dengan penelitian.

BAB IV

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Inspektorat Kota Makassar

Kantor Inspektorat Kota Makassar, adalah suatu badan instansi pemerintah yang berada di daerah Kota Makassar dan terletak di Perumahan Griya Fajar Mas Jl. Teduh bersinar No. 7 Makassar. Inspektorat Kota Makassar dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Pembentukan, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Kota Makassar.

Kedudukan Inspektorat Kota Makassar yaitu Inspektorat Kota Makassar berada di bawah dan bertanggung jawab kepada walikota dan mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan walikota di bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi inspektorat kota Makassar yaitu:

- a. Penyusunan kebijaksanaan teknis pemeriksaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- b. Penyusunan kebijaksanaan teknis pengusutan terhadap kebenaran laporan/pengaduan penyimpangan wewenang pada unit kerja.

- c. Pengendalian dan pelaksanaan teknis operasional dalam rangka pemberdayaan pengawasan daerah.
- d. Pelaksanaan pelayanan teknis administratif dan fungsional.

Adapun visi dari Inspektorat Kota Makassar adalah “ Terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa melalui pengawasan yang efektif dan profesional.”

Untuk mewujudkan visi tersebut, maka ditetapkan misi sebagai berikut:

- 1. Menata kelembagaan dan menciptakan sistem dan prosedur pengawasan yang efektif dan efisien.
- 2. Meningkatkan kualitas hasil pengawasan.
- 3. Meningkatkan SDM, etika dan moralitas aparat pengawasan.
- 4. Mewujudkan aparatur pengawasan yang professional, akuntabel, efektif, efisien, dan responsif.

2. Struktur Organisasi Inspektorat Kota Makassar

Susunan organisasi Inspektorat Kota Makassar berdasarkan Perda Nomor 7 Tahun 2005 yaitu sebagai berikut:

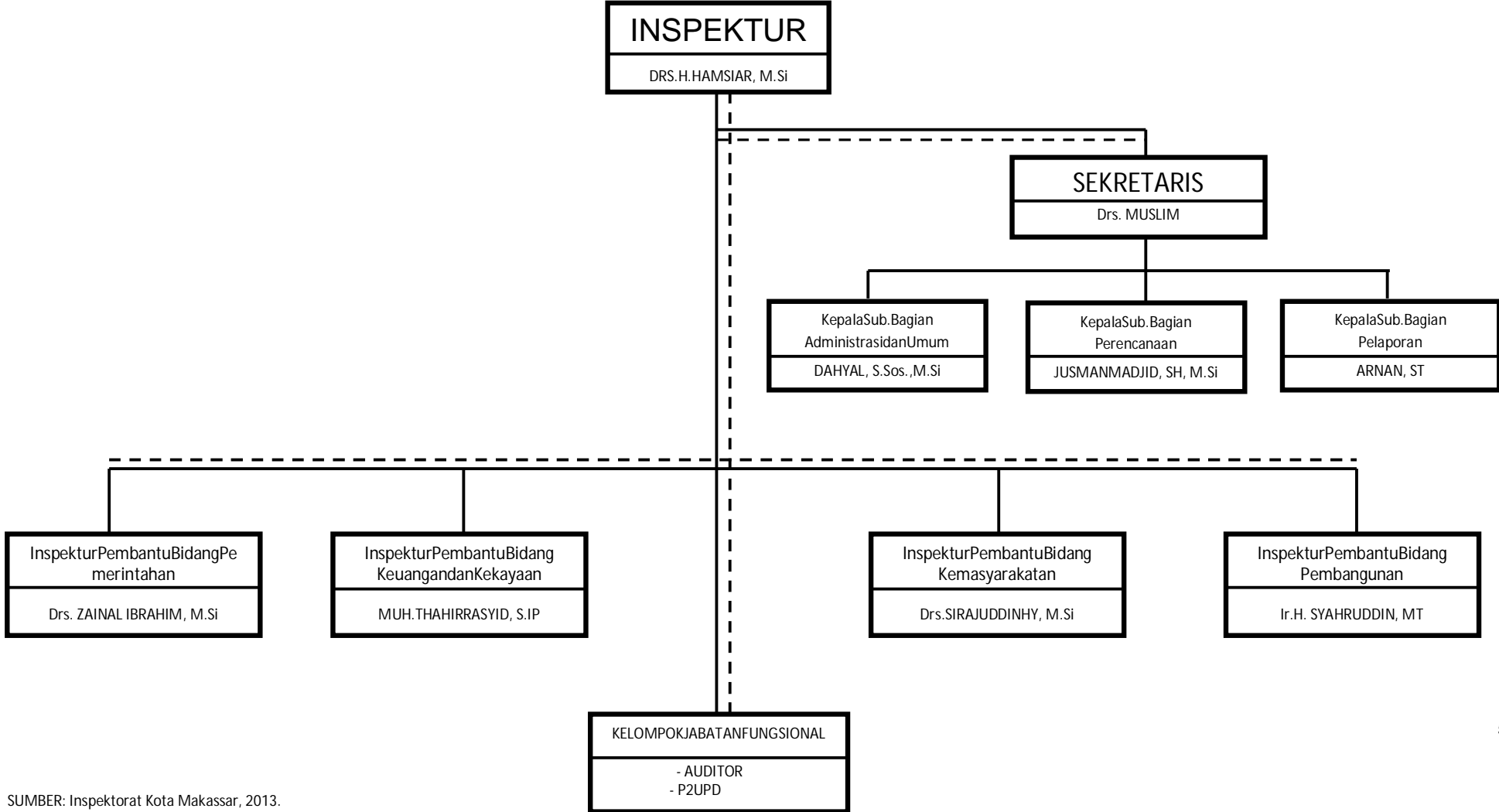
- 1. Inspektur
- 2. Bagian Tata Usaha, yang terdiri dari:
 - a. Sub bagian administrasi umum;
 - b. Sub bagian program dan perencanaan
 - c. Sub bagian pelaporan dan evaluasi;
- 3. Kelompok Jabatan Fungsional Auditor, terdiri atas :

- a. Kelompok Jabatan Fungsional Auditor Pengawasan Pemerintahan dan Pertanahan;
- b. Kelompok Jabatan Fungsional Auditor Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
- c. Kelompok Jabatan Fungsional Auditor Pengawasan Peralatan dan Kekayaan;
- d. Kelompok Jabatan Fungsional Auditor Pengawasan Aparatur dan Kesatuan Bangsa.

Secara teknis, stuktur organisasi inspktorat kota makassar digambarkan dalam struktur bagan sebagai berikut:

BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA
 MAKASSAR
 NOMOR : 3 TAHUN 2009
 TENTANG : PEMBENTUKAN DAN SUSUNAN
 ORGANISASI PERANGKAT DAERAH KOTA

INSPEKTORAT KOTA MAKASSAR



SUMBER: Inspektorat Kota Makassar, 2013.

Tugas dan fungsi jabatan pada kantor Inspektorat Kota Makassar berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, yaitu:

1. Inspektur.

Tugas dan fungsi inspektur pada pasal 7 yaitu;

- (1) Inspektur mempunyai tugas pokok memimpin, melaksanakan, mengkoordinasikan dan memfasilitasi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Inspektur menyelenggarakan fungsi :
 - a. Penyusunan kebijaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - b. pengkoordinasian perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan kegiatan pengawasan;
 - c. pengkoordinasian tindak lanjut pengawasan;
 - d. penyusunan kebijakan teknis pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - e. pelaksanaan fasilitasi kerjasama kelembagaan;
 - f. pembinaan urusan kepegawaian, penyusunan program, pengeleolaan keuangan serta pelaksanaan administrasi umum dan urusan rumah tangga inspektorat;
 - g. pembinaan kelembagaan, jabatan fungsional auditor dan pengembangan sumber daya manusia.

2. Bagian Tata Usaha

Tugas dan fungsi bagian tata usaha pada Pasal 8 adalah:

(1) Bagian Tata Usaha mempunyai tugas pokok memberikan pelayanan teknis administratif dan fungsional kepada semua satuan organisasi dalam lingkup Inspektorat di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Inspektur.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat

(1), Bagian Tata Usaha menyelenggarakan fungsi :

- a. mengumpulkan bahan koordinasi penyusunan dan pengendalian program kerja pengawasan;
- b. menghimpun, mengirim dan menyimpan laporan hasil pemeriksaan/pengawasan aparat fungsional pengawasan; menyiapkan bahan dan data dalam rangka pembinaan teknis fungsional;
- c. menyiapkan dan menginventarisir bahan dan data dalam rangka penatausahaan proses penanganan pengaduan;
- d. melaksanakan urusan kepegawaian, keuangan, surat menyurat dan rumah tangga;
- e. melaksanakan administrasi jabatan fungsional.

3. Kelompok Jabatan Fungsional

Tugas dan fungsi Kelompok Jabatan Fungsional pada Pasal 9 yaitu:

(1) Kelompok Jabatan Fungsional Auditor mempunyai tugas melaksanakan kegiatan teknis sesuai dengan bidang keahlian yang

masing-masing dipimpin oleh seorang Ketua Kelompok dengan tugas pokok melaksanakan, memimpin, mengarahkan, merencanakan dan mengkoordinasikan pelaksanaan audit/pemeriksaan serta melakukan pengkajian dan evaluasi hasil audit.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ketua Kelompok Jabatan Fungsional Auditor menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan dan penyusunan daftar materi audit;
- b. perumusan dan penyusunan program kerja audit;
- c. perencanaan, pengkoordinasian, pelaksanaan, pengendalian dan pelaporan kegiatan audit;
- d. pelaksanaan tugas lain yang diperintahkan Inspektur.

Pasal 10 Perda Nomor 7 Tahun 2005 dinyatakan bahwa Pejabat Fungsional Auditor adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan pemeriksaan pada instansi pemerintah dan masyarakat umum.

Kemudian, pada Pasal 11 ayat (1) ditegaskan bahwa pengangkatan Pejabat Fungsional Auditor ditetapkan dengan Keputusan Walikota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Pasal (2) ditetapkan bahwa penempatan Pejabat Fungsional Auditor

ke dalam Kelompok Jabatan Fungsional Auditor ditetapkan dengan Keputusan Inspektur.

3. Keadaan Sumber Daya Aparatur

Untuk menunjang dan melancarkan pelaksanaan tugas, fungsi dan pelaksanaan kewenangan inspektorat kota Makassar, maka direkrut sejumlah aparatur atau pegawai yang berfungsi menjalankan tugas-tugas dan fungsi pengawasan termasuk di bidang pengawasan keuangan APBD. Secar teknis, data tersebut digambarkan dalam tabel berikut:

NO	Jumlah Pegawai (orang)	Tingkat pendidikan (orang)	Pangkat & golongan (orang)	Jumlah pejabat struktural (orang)
	PNS Laki-laki : 27 Perempuan : 25	S2 : 11 S1 : 34 Diploma : 3 SMA : 3 SMP : 1 SD : 0	IV/c : 1 IV/b : 3 IV/a : 5 III/d : 3 III/c : 7 III/b : 11 III/a : 15 II/d : 1 II/c : 2 II/b : 3 II/a : 0 I/d : 1 I/c : 0 I/b : 0 I/a : 0	Pejabat Struktural Eselon II.b : 1 Eselon III.a : 5 Eselon IV.a : 3 Pejabat Fungsional Auditor : 18
	Total : 52	Total : 52	Total : 52	Total : 52

Sumber : Data SKPD Inspektorat Kota Makassar, 2013.

Dari data tersebut, Secara keseluruhan, terdapat 52 jumlah pegawai pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai sumber daya aparatur yang melaksanakan tugas-tugas dan fungsi kelembagaan di inspektorat kota makassar. Dari jumlah tersebut terdapat tenaga kontrak berjumlah 22 orang yang terdiri dari Laki-laki sebanyak 14 orang dan perempuan berjumlah sebanyak 8 orang berjumlah sebanyak 27 orang dan perempuan sebanyak 25 orang. Dan dari data yang ada tersebut belum ada pegawai kontrak yang terangkat menjadi pegawai tetap.

4. Strategi Operasional Inspektorat Kota Makassar

Strategi operasional inspektorat kota Makassar yaitu:

1. Pelaksanaan pengawasan/pemeriksaan diprioritaskan pada objek pemeriksaan yang strategis dan dianggap rawan, utamanya instansi penghasil PAD.
2. Pemeriksaan diarahkan untuk meningkatkan efisiensi pengeluaran keuangan.
3. Pemeriksaan diarahkan pada kegiatan kegiatan pembangunan/proyek strategik.
4. Pemeriksaan terhadap kualitas pelayanan publik yang strategik
5. Pelaksanaan evaluasi terhadap lakip instansi/unit-unit kerja.
6. Pengembangan sistem informasi manajemen hasil pemeriksaan berbasis komputer.
7. Pengembangan SDM Inspektorat antara lain melalui diklat sertifikasi JFA dan diklat teknis substansi/ mandiri.

8. Ikut serta dan bekerja sama dalam pelaksanaan pengawasan dan pembinaan oleh aparat pengawasan fungsional pemerintah di atasnya.

B. Pelaksanaan Kewenangan Inspektorat Kota Makassar Dalam Pengawasan Pelaksanaan APBD

Pengawasan yang dilakukan Inspektorat Kota Makassar, yaitu melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, termasuk salah satunya yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam lingkup wilayah Kota Makassar. Mengenai pengawasan pelaksanaan APBD, dari wawancara dengan Drs. H. Hamsiar, M.Si selaku Inspektur Inspektorat kota Makassar dalam wawancara tanggal 23 Februari 2013 yang menyatakan bahwa:

“Inspektorat Kota Makassar melakukan pemeriksaan anggaran yang sementara berjalan bukan anggaran yang sudah berjalan. Tujuannya yaitu apabila ditemukan penyalahgunaan anggaran, masih bisa di lakukan upaya perbaikan.”

Anggaran yang sementara berjalan yaitu anggaran yang dikelola tahun anggaran berjalan. Objek pemeriksaan Inspektorat daerah dari ketentuan Pemendagri maka satuan kerja/obyek pemeriksaan Inspektorat Kabupaten/Kota adalah SKPD kabupaten/kota yang terdiri dari sekretariat, dinas, badan, kantor, dan lembaga teknis daerah, serta desa. Berdasarkan wawancara dengan Sulaeman, selaku Auditor pada tanggal 23 Februari 2013 bahwa:

“Pemeriksaan SKPD di Inspektorat Kota Makassar yaitu terdiri dari 54 SKPD. Jenis pemeriksaan yaitu semesteran, tergantung surat tugasnya dimana yang akan diperiksa.”

Objek pemeriksaan Inspektorat Kota Makassar yaitu terdiri dari 54 SKPD yang berada di wilayah lingkup Pemerintah Kota Makassar, Perusahaan Daerah (PD) yang terdiri atas: PD. Makassar Raya, PD. Parkir, Rumah Pemotongan Hewan (RPH), Bank Perkreditan Rakyat (BPR), Perusahaan daerah air minum (PDAM) dan Terminal yang berada di wilayah Kota Makassar dengan sistem pemeriksaan yang dilakukan yaitu sistem pemeriksaan semesteran yakni pemeriksaan dilakukan setiap 6 bulan, berarti dalam satu tahun dilakukan 2 kali pemeriksaan. Untuk 2012 dilakukan sistem pemeriksaan triwulan yakni setiap 3 bulan dilakukan pemeriksaan, dan dalam satu tahun dilakukan 4 kali pemeriksaan dalam satu SKPD berdasarkan PKPT.

Adapun Program Kerja Pemeriksaan (PKP) Inspektorat Kota Makassar, pengawasan terhadap keuangan daerah dalam hal ini yaitu pengawasan pelaksanaan APBD dilakukan sebagai berikut ini:

1. Mendapatkan SK Pengelola Keuangan, terdiri dari :

- a. Pengguna Anggaran
- b. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran atau Bendahara Penerimaan/Pengeluaran Pembantu
- c. PPK dan anggotanya
- d. PPTK
- e. Pembantu Bendahara Penerimaan/Pengeluaran

Jika telah ada surat tugas untuk melakukan pemeriksaan ke SKPD kemudian setelah itu melapor kepada pimpinan SKPD (Kepala Dinas) dan meminta semua SK. Hal pertama yang dilakukan dalam pemeriksaan yaitu melakukan pengecekan terhadap SK Pengelola keuangan, bahwa apakah betul orang tersebut adalah pengelola keuangan sesuai dengan SK yang ada. Setelah itu melakukan opname kas. Sebagaimana diungkapkan oleh inspektur pembantu bidang keuangan dan kekayaan, Muh. Thahir Rasyid, S.IP dari wawancara tanggal 19 April 2013 bahwa:

“Setelah ada SK, maka diperiksa materialnya mengenai keuangannya, langsung melakukan opname kas yaitu memeriksa saldo yang ada dalam brankas. Kemudian mencocokkan dengan saldo yang ada di buku kas umum dan kemudian mencocokkan dengan dengan rekening Koran yang ada di Bank Sulsel.”

2. Mendapatkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA), apakah telah disahkan dan di tetapkan oleh yang berwenang

Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD yang selanjutnya disingkat DPA-SKPD adalah dokumen yang memuat pendapatan, belanja dan pembiayaan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran. DPA kota Makassar ditetapkan dengan peraturan daerah melalui penetapan APBD kota Makassar, pejabat yang menetapkan yaitu Walikota. Dalam DPA tersebut tertera semua anggaran SKPD yang bersangkutan, dan anggaran tersebut akan digunakan untuk hal apa.

3. Pelaksanaan Keuangan Daerah

Tahapan-Tahapan yang di lakukan dalam pengawasan pelaksanaan keuangan daerah yaitu :

- a. Melakukan pemeriksaan apakah semua penerimaan dan pengeluaran daerah dilakukan melalui rekening kas daerah SKPD
- b. Melakukan pemeriksaan apakah transaksi pengeluaran/pembayaran atas beban APBD telah dilakukan berdasarkan Surat penyediaan Dana (SPD) atau DPA-SKPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD ketersediaan anggaran kas, Surat Perintah Membayar (SPM) dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).
- c. Melakukan pemeriksaan transaksi penerimaan, penyetoran dan pembukuan penerimaan pendapatan daerah pada SKPD yang diperiksa.
- d. Melakukan transaksi penerbitan SPP, SPM, dan SP2D dan pelaksanaan pembayaran. Apakah telah sesuai prosedur dan didukung oleh bukti-bukti yang lengkap dan sah serta dibukukan sesuai dengan sistem dan prosedur yang berlaku.

Surat Penyediaan Dana (SPD) adalah dokumen yang menyatakan tersedianya dana untuk melaksanakan kegiatan sebagai dasar penerbitan SPP. Surat Permintaan Pembayaran (SPP) adalah dokumen yang diterbitkan oleh pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan

kegiatan/bendahara pengeluaran untuk mengajukan permintaan pembayaran.

Selanjutnya, apakah semua transaksi penerimaan, penyetoran dan pembukuan penerimaan pendapatan daerah telah dilakukan sesuai dengan ketentuan, menurut Muh. Thahir Rasyid, S.IP selaku Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Kekayaan dalam wawancara tanggal 19 April 2013 mengatakan bahwa:

“Sebagian besar sudah sesuai dengan ketentuan, akan tetapi sebagian kecil yang kadang belum mematuhi aturan tersebut. Hal ini karena kelalaian, ketidaktahuan, ada dengan kendala sistem.”

Dari hasil wawancara tersebut maka dapat dikatakan bahwa bukti-bukti transaksi keuangan oleh sebagian SKPD sudah ada yang sesuai dengan ketentuan yang ada namun ada juga sebagian masih belum sesuai dengan prosedur. ketidaksesuaian ini disebabkan faktor internal dan faktor eksternal.

Kemudian menurut beliau dalam wawancara tanggal 19 April 2013 untuk transaksi penerbitan SPP, SPM dan SP2D dalam wawancara dengan Muh. Thahir Rasyid, S.IP mengungkapkan bahwa:

“Semua transaksi pengeluaran/pembayaran Surat penyediaan Dana (SPD) atau DPA-SKPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD ketersediaan anggaran kas, Surat Perintah Membayar (SPM) dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) oleh SKPD sudah sesuai, jika tidak maka anggarannya tidak bisa cair/keluar.”

Dari hasil wawancara tersebut dapat di kemukakan bahwa penerimaan dan pengeluaran oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kota Makassar berdasarkan SPD atau DPA-SKPD, Surat Perintah

Membayar (SPM), dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) sudah dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.

Rekening Kas Umum Daerah adalah rekening tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh kepala daerah untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran daerah pada bank yang ditetapkan. Bank yang ditetapkan yaitu Bank Sulsel dan setiap SKPD hanya mempunyai 1 rekening.

4. Pemeriksaan Pendapatan Asli Daerah

Pemeriksaan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri atas:

Pajak dan Retribusi Daerah

- a. Melakukan pemeriksaan apakah semua pungutan Daerah sudah ditetapkan dengan Peraturan Daerah
- b. Melakukan pemeriksaan apakah pungutan daerah yang tidak ditetapkan dengan Peraturan Daerah, jika ada mintakan penjelasan dan catat jenis pungutan apa saja.
- c. Melakukan pemeriksaan dan catat target pendapatan/penerimaan daerah.
- d. Dapatkan realisasi pencapaian target dan lakukan ratio (persentase) antara realisasi dengan target yang telah ditetapkan.
- e. Melakukan pemeriksaan apakah ada pungutan daerah yang digunakan langsung (diluar Badan Layanan Umum Daerah), jika ada, catat berapa jumlahnya, mintakan penjelasan penggunaannya.

- f. Melakukan pemeriksaan Bendahara Penerima telah ditetapkan oleh Kepala Daerah pada awal tahun anggaran, jika belum ditetapkan, minta penjelasan kenapa demikian.
- g. Melakukan pemeriksaan apakah Bendahara Penerima telah membukukan semua penerimaan daerah yang menjadi tugasnya
- h. Melakukan pemeriksaan apakah setiap ketetapan/bukti pungutan pajak/retribusi yang diterima Bendahara melakukan verifikasi atas kebenaran formal dan materialnya.
- i. Melakukan pemeriksaan apakah Bendahara menerima setoran pajak, retribusi dan pungutan lain dalam bentuk tunai, Apabila tidak dan atau dalam bentuk cheque, bilyet apakah ada dasar hukumnya dan dilakukan clearing kepada Bank yang mengeluarkan cheque, bilyet tersebut sebelum bukti tanda terima diserahkan kepada wajib pajak, retribusi, bayar
- j. Melakukan pemeriksaan apakah seluruh penerimaan Bendahara telah disetor ke Kas Daerah tepat pada waktunya.

Terkait dengan pungutan daerah maka dalam wawancara dengan Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Kekayaan bahwa:

“Tidak ada pungutan daerah yang tidak ditetapkan dengan Perda. Kalau ada yang tidak ditetapkan dengan Perda, berarti itu pungutan liar (pungli) yang dilakukan oleh oknum-oknum.”

Dari hasil penelitian penulis, biasanya ada ditemukan pungli, tapi untuk mengukur apakah itu pungli, susah. Untuk pemeriksaan terhadap target pencapaian SKPD, dapat dilihat dari anggaran dan realisasinya.

Misalnya saja target pendapatan daerah 1 M, kemudian dalam pemeriksaan dilihat apakah sudah memenuhi target, jika tidak maka akan di ajukan pertanyaan kenapa belum memenuhi target. Menurut Rismawati Tahir, selaku Auditor dalam wawancara tanggal 19 April 2013 terkait pencapaian target bahwa:

“Harus sesuai dengan SKRD. Berapa SKRD nya maka itu yang harus disetor ke wajib pajak. SKRD adalah Surat Ketetapan Retribusi Daerah dan Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD).”

Jadi, dalam pencapaian target juga harus sesuai dengan SKRD dan juga SKPD. Dari hasil penelitian penulis juga dapat diungkapkan bahwa sebagian SKPD masih ada yang belum dapat memenuhi target pencapaian. Sedangkan untuk pungutan yang digunakan diluar Badan Layanan Umum Daerah, sejauh ini tidak ada. Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) adalah SKPD/unit kerja pada SKPD di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

BLUD yang ada di kota Makassar yaitu Rumah Sakit Daya. Untuk badan layanan umum tersebut, dalam penggunaan dana tidak langsung digunakan tetapi harus disetor terlebih dahulu ke kas daerah. Jika dana tersebut hendak dipakai maka meminta ke kas daerah.

Selanjutnya, dalam pemeriksaan terhadap tugas Bendahara apakah bendahara tersebut melaksanakan tugasnya dengan baik sesuai

dengan PKP yang tertera diatas, terkait hal ini, dalam wawancara dengan Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Kekayaan bahwa:

“Ada Bendahara tidak melaksanakan tugasnya dengan baik. Dia sudah mengeluarkan uang, dan sudah ada di buku kas umum tapi belum pertanggungjawabkan. Padahal aturannya begitu keluar uang, maka harus pertanggungjawabkan. Misalnya sudah memotong pajak orang, tapi tidak disetor ke kas daerah..ada yang sengaja tidak disetor, ada juga yang kelalaiannya belum menyetor”

Untuk pengawasan dan pemeriksaan terhadap transaksi pengeluaran atau pembayaran atas beban APBD apakah telah sesuai dengan ketentuan, menurut wawancara dengan Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Kekayaan tanggal 19 April 2013:

“Sebagian besar sudah dilakukan sesuai peraturan tetapi masih ada kelemahan² yang terjadi, kelemahan itu adalah bendaharanya mengeluarkan anggaran tanpa dokumen yang lengkap dan sah.jadi kelemahan dari pengelola keuangan”

Dari hasil wawancara ini, dapat disimpulkan bahwa pada kenyataannya masih terdapat bendahara yang belum sepenuhnya menjalankan tugas fungsinya dengan baik, sebagaimana yang diungkapkan diatas. Sesuai dengan peraturan yang berlaku, hal tersebut diperbaiki dan direkomendasikan untuk menegur.

5. Belanja Daerah

Pengawasan dan pemeriksaan belanja daerah terdiri atas:

1. Belanja Pegawai

- a. Dapatkan daftar seluruh pegawai pada SKPD yang diperiksa.

- b. Periksa surat-surat keputusan pengangkatan pegawai dan tenaga honorer/yang diperbantukan pada SKPD yang diperiksa.
- c. Periksa dan cocokkan Surat Perintah Pembayaran/gaji/tunjangan/Honor (SPP gaji/Tunjangan/Honor) dengan daftar pembayaran gaji/Tunjangan/Honor serta cocokkan SPM-nya.
- d. Periksa kebenaran tanda-tangan penerima Tunjangan/Honor dengan membandingkan antara Daftar Pembayaran Tunjangan/Honor dengan daftar lain.
- e. Bila pengambilan Tunjangan/Honor melalui surat kuasa, periksa keabsahan surat kuasa yang terlampir pada daftar pembayaran Tunjangan/Honor yang bersangkutan.
- f. Periksa SPJ honorarium dengan menguji dasar hukum pelaksanaan pemberian honorarium, apakah telah sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- g. Periksa apakah terhadap pembayaran honor telah dilakukan pemotongan PPh Pasal 21 dan telah disetorkan ke Kas Negara.

2. Belanja Operasi

- a. Periksa apakah penganggaran belanja barang pakai habis/inventaris telah dianggarkan dalam DPA-SKPD, catat jenisnya.

- b. Periksa apakah setiap pengeluaran anggaran telah didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih.
- c. Periksa apakah pelaksanaan perjalanan dinas mendukung tugas dan fungsi SKPD yang telah ditetapkan serta telah dilaksanakan secara efisien dan efektif.
- d. Periksa apakah setiap pelaksana perjalanan dinas didasarkan SPPD yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang.
- e. Periksa kebenaran formal dan material atas pelaksanaan perjalanan dinas.
- f. Periksa apakah pelaksanaan perjalanan dinas keluar negeri telah mempedomani ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Jika tidak sesuai, lakukan perhitungan untuk mendapatkan kelebihan/kekurangan dari yang seharusnya.

3. Belanja Modal

- a. Periksa apakah pengeluaran belanja modal telah didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak yang menagih.
- b. Periksa apakah penyediaan belanja modal untuk pembangunan gedung kantor dan sarana mobilitas telah mempedomani peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan dan pemeriksaan kebenaran formal dan material perjalanan dinas, formal artinya sesuai aturan dan material berarti sesuai dengan kenyataan. Seperti yang diungkapkan oleh inspektur pembantu bidang kekayaan dan keuangan dalam wawancara tanggal 19 April 2013 bahwa:

“Biasa di lapangan, kebenaran formal dan material berbeda. Itu yang biasa yang jadi temuan. Misalnya tiket yang tertera tanggal 5 namun dia pergi tanggal 6, padahal ketika diperiksa oleh pimpinan berangkat tanggal 5. Jadi tiket yang sudah dibayarkan mulai dari tanggal 5”

Berdasarkan informasi yang telah dijelaskan oleh informan, maka dapat dikemukakan bahwa bukti temuan kelengkapan formal dan material perjalanan dinas seringkali berbeda dengan kenyataan. Jika hal tersebut tidak sesuai maka kelebihan anggaran perjalanan dinas itu harus dikembalikan oleh yang bersangkutan.

Kemudian untuk belanja modal pada prinsipnya barangnya dulu ada setelah ada barang barulah dikeluarkan dana dari SPPD. Belanja modal misalnya pengadaan perlengkapan kantor, perbaikan sarana dan prasarana kantor. Lebih lanjut menurut Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Kekayaan, Muh. Thahir Rasyid, S.IP bahwa:

“Belanja modal, apakah sudah selesai baru dilakukan pembayaran. Kalau dibayar memang itu salah. Ada juga di lapangan, dikeluarkan uang dan diambil pertanggungjawaban fiktif. Harus di tandatangani oleh pemilik pekerjaan bahwa pekerjaan itu betul telah selesai, dan barulah dikeluarkan uang. Namun ada juga yang merekayasa, pekerjaannya belum selesai tetapi dia telah mengeluarkan uang”

Berdasarkan wawancara dengan Rismawati Tahir, selaku Auditor dalam wawancara tanggal 19 April 2013 mengungkapkan bahwa:

“Kalau beli barang yang penting sesuai spesifikasinya, ada surat pesanan di dalam dokumen yang di dalamnya disebutkan spesifikasinya. Jadi kalau barang datang harus sesuai spesifikasinya. Jika tidak sesuai spesifikasinya berarti melanggar lagi.”

Jadi dari hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk pengeluaran belanja daerah, ada yang sudah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan namun masih ada juga yang belum sesuai dengan prosedur.

Selain pengawasan dan pemeriksaan sebagaimana yang tertera diatas, inspektorat kota Makassar saat ini juga sedang merencanakan pemeriksaan dana Bantuan Operasional Siswa (BOS), hanya saja belum rutin dilakukan sebab masih kekurangan tenaga pemeriksa. Pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Siswa (BOS) sangat penting sebab hingga saat ini penyaluran dana tersebut masih belum maksimal dilakukan.

Adapun mengenai pengawasan terhadap keuangan daerah yang termasuk pengawasan pelaksanaan APBD, Inspektorat Kota Makassar berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pada hakikatnya, mekanisme pemeriksaan yaitu pemeriksa turun melakukan pemeriksaan lapangan, kemudian di kalkulasi anggaran pajak dan harga sebenarnya, apabila ada kejanggalan maka diajukan pertanyaan kenapa hal itu bisa terjadi, kalau administrasi maka diperbaiki tetapi kalau tidak diperbaiki maka pada saat itu akan dimunculkan pada markah temuan sementara, kemudian dikirim ke yang bersangkutan dan diberikan kesempatan mengajukan pertanggungjawaban secara benar selama 5 hari, apabila hal tersebut telah dijawab sesuai dengan aturan dan benar maka tidak akan dituangkan ke dalam LHP. Akan tetapi, jika yang bersangkutan tidak memberi jawaban yang benar, maka akan dimasukkan ke LHP. dan temuan itu di laporkan ke Walikota. Hal tersebut ditegaskan oleh Inspektur Pembantu Keuangan dan Kekayaan dalam wawancara tanggal 19 April 2013 bahwa

“Kalau dilapangan sudah ada yang sesuai prosedur, jika tidak sesuai dengan prosedur, akan diangkat ke temuan dalam LHP. LHP tersebut diserahkan ke walikota. Isinya rekomendasi-rekomendasi perbaikan apa yang menjadi temuan.”

Dari wawancara tersebut dapat dikemukakan bahwa dalam melakukan pemeriksaan jika ditemukan adanya unsur penyelewengan anggaran, maka yang bersangkutan wajib mempertanggung jawabkan hal tersebut dan dari hasil temuan oleh inspektorat yang telah diserahkan ke Walikota, Walikota yang merekomendasikan laporan tersebut. Setelah itu Walikota kemudian mengeluarkan kembali rekomendasi dan kemudian Inspektorat akan memantau lagi rekomendasi tersebut.

Berdasarkan wawancara dan uraian sebagaimana yang dipaparkan sebelumnya maka penyimpangan anggaran paling banyak dalam bentuk administrasi, Misalnya penyimpangan anggaran perjalanan dinas dan penyimpangan terhadap tunjangan anak. Pernah juga ditemukan mark up anggaran (penambahan anggaran), Jika ada ditemukan penyimpangan, maka yang melakukan penyimpangan anggaran tersebut harus mengembalikan uang penyimpangan tersebut. Pembayaran dilakukan ke Bank Sulsel, Inspektorat hanya mengecek bukti rekening koran pembayaran tersebut, apakah telah dibayar oleh yang bersangkutan. inspektorat juga bertanggung jawab ke Walikota dan BPKP mengambil LHP inspektorat Kota Makassar.

Dari hasil pemeriksaan yang telah dilakukan, selanjutnya oleh Pejabat Pengawas Pemerintah dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). LHP berisi temuan, saran dan rekomendasi yang wajib untuk tindaklanjut oleh satuan kerja perangkat daerah yang diperiksa guna memperbaiki kekeliruan maupun kesalahan dalam pelaksanaan penyelenggaraan administrasi umum pemerintahan, dan urusan pemerintahan yang terjadi pada satuan kerja yang diperiksa.

Berdasarkan data LHP dari Inspektorat kota Makassar, maka temuan administrasi pada tahun 2012 sebanyak 178 dan temuan keuangan 33. Sedangkan pada tahun 2011 temuan administrasi dan temuan keuangan sudah tuntas ditindaklanjuti.

Pemeriksaan terhadap pelaksanaan pengawasan pelaksanaan APBD dilakukan tidak untuk mencari kesalahan, meskipun ditemukan kesalahan, akan tetapi ditujukan untuk mencegah semakin banyaknya penyimpangan anggaran yang dilakukan. biasanya diperintahkan melakukan perbaikan dan memerintahkan untuk mengembalikan uang penyimpangan tersebut, sebab inspektorat sebagai lembaga pengawasan juga bersifat membina. (Hasil wawancara dengan Inspektur Inspektorat Kota Makassar).

Dengan adanya paradigma baru fungsi pengawasan membuat peran, dan fungsi auditor Inspektorat, tidak hanya sekedar mencari kelemahan, kekurangan dan praktek kecurangan dalam penyelewengan keuangan daerah, melainkan juga berperan sebagai mitra kerja Pemerintah daerah untuk memberantas praktek KKN di daerah dan juga memudahkan SKPD agar mencapai tujuan dan sasaran khususnya dalam penggunaan anggaran yang bersumber dari APBD tersebut agar digunakan secara efektif dan efisien.

Artinya, aparat pengawasan internal juga berfungsi penekanan pada fungsi pembinaan dan sebagai sarana konsultan. Dengan demikian, ukuran keberhasilan pengawasan tidak bergantung pada banyaknya temuan saja, melainkan lebih pada bagaimana rekomendasi perbaikan yang disampaikan dapat ditindaklanjuti.

Inspektorat Kota Makassar tidak dapat langsung memberikan sanksi baik sanksi administratif maupun sanksi pidana dan perdata.

Inspektorat Kota Makassar dapat menyerahkan bukti-bukti temuan kepada Walikota dan Walikota yang akan menindaklanjuti laporan Inspektorat tersebut. Kemudian, Walikota dapat merekomendasikan apakah temuan ini akan diserahkan pada Tim Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi (TPTGR) sebagai bentuk pertanggungjawaban atas temuan pada SKPD dan unit kerja. Tim TPTGR tersebut yang bisa memutuskan apakah diserahkan ke jalur hukum atau tidak. (Hasil wawancara dengan Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Kekayaan)

Terkait mekanisme penyelesaian kerugian daerah akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Melalui Upaya Damai

Penyelesaian kerugian keuangan daerah melalui upaya damai dilakukan apabila penggantian kerugian keuangan daerah dilakukan secara tunai sekaligus dan angsuran dalam jangka waktu selambat-lambatnya 2 (dua) tahun dengan menandatangani Surat Keterangan Tanggung jawab Mutlak (SKTJM)

2. Melalui Tuntutan Perbendaharaan (TP)

Penyelesaian kerugian keuangan daerah melalui proses Tuntutan Perbendaharaan dilakukan apabila upaya damai yang dilakukan secara tunai sekaligus atau angsuran tidak berhasil. Proses penuntutannya merupakan kewenangan kepala daerah melalui Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah (Majelis Pertimbangan).

Apabila pembebanan perbendaharaan telah diterbitkan, kepala daerah melakukan eksekusi keputusan dimaksud dan membantu proses pelaksanaan penyelesaiannya.

3. Melalui Tuntutan Ganti Rugi (TGR)

Penyelesaian kerugian keuangan daerah melalui proses Tuntutan Ganti Rugi dilakukan apabila upaya damai yang dilakukan secara tunai sekaligus atau angsuran tidak berhasil. Proses penuntutannya menjadi wewenang kepala daerah melalui Majelis Pertimbangan. Tuntutan Ganti Rugi baru dapat dilakukan apabila:

- a. Adanya perbuatan melanggar hukum, kesalahan atau kelalaian pegawai negeri termasuk melalaikan kewajibannya yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi atau status dalam jabatannya,
- b. Pegawai negeri yang bersangkutan dalam melakukan perbuatan melanggar hukum/kesalahan itu tidak berkedudukan sebagai bendahara,
- c. Pemerintah daerah baik secara langsung maupun tidak langsung telah dirugikan oleh perbuatan melanggar hukum/kelalaian itu.

Apabila pembebanan ganti rugi telah diterbitkan, Kepala Daerah melakukan eksekusi keputusan dimaksud dan membantu proses pelaksanaan penyelesaiannya.

4. Melalui Cara Lain

Apabila pelaku kerugian daerah ternyata ingkar janji (wanprestasi), maka daerah dapat melakukan dengan cara tagihan secara paksa melalui Badan/Instansi penagih yang berwenang setelah diputuskan kepala daerah bahwa tagihan akan/telah macet.⁸⁵

C. Faktor Yang Mempengaruhi Inspektorat Daerah dalam Pengawasan Pelaksanaan APBD

Pengawasan fungsional oleh Inspektorat Kota Makassar terhadap pelaksanaan APBD di Kota Makassar merupakan rangkaian kegiatan pengawasan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada bertujuan agar penggunaan anggaran yang bersumber dari APBD dapat digunakan sesuai peruntukannya. Dalam melaksanakan kewenangannya, terdapat beberapa faktor yang berpengaruh dalam pengawasan pelaksanaan APBD di Kota Makassar yaitu faktor faktor pendukung dan faktor penghambat sebagai berikut:

1. Faktor Pendukung

Faktor pendukung inspektorat kota makassar dalam pengawasan pelaksanaan APBD yaitu:

a. Fasilitas

Fasilitas yaitu sarana dan prasarana yang tersedia sudah mendukung kegiatan pelaksanaan pengawasan inspektorat khususnya dalam pengawasan pelaksanaan APBD. Tak dapat dipungkiri bahwa

⁸⁵ www.Budidayaukm.blogspot.com, diakses pada tanggal 18 Maret 2013.

untuk menunjang kinerja seseorang dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya harus di dukung dengan ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai. Fasilitas yang ada yaitu mobil, kendaraan roda dua. Fasilitas kantor setiap tahun dibenahi agar terlihat lebih bersih dan terkesan tidak angker, fasilitas kantor diciptakan nyaman mungkin. Di sediakan juga kamar pemeriksaan yang dilengkapi AC dan juga pemeriksa harus pandai dalam melakukan pemeriksaan. (Hasil wawancara dengan Inspektur Inspektorat Kota Makassar).

Kemudian, hal yang sama juga didukung dengan pendapat Muh. Thahir Rasyid, S.IP, selaku Inspektur Pembantu Bidang Kekayaan dan Keuangan bahwa Fasilitas yang tersedia sudah memadai. Fasilitas yang memadai yaitu mobil yang digunakan untuk mengantar pemeriksa dalam melakukan pemeriksaan, semua pegawai Eselon III sudah mempunyai kendaraan. Berdasarkan hasil wawancara dan dari hasil pengamatan penulis maka menurut Penulis bahwa fasilitas yaitu sarana dan prasarana yang terdapat di Inspektorat Kota Makassar 90 % sudah memadai dan menunjang aktivitas fungsi pengawasan khususnya pengawasan pelaksanaan APBD. Selain itu, di dukung juga dengan tenaga pemeriksa yang bersikap komunikatif dalam melakukan pemeriksaan.

b. Komitmen

Faktor kedua yang mempengaruhi yaitu komitmen. Komitmen tersebut mengakibatkan seseorang pekerja meletakkan keutamaan yang tinggi terhadap betapa pentingnya tugas atau kerjanya. Semakin tinggi

tingkat komitmen pekerja terhadap pekerjaannya maka mutu hasil dari Komitmen pimpinan dan komitmen pegawai Inspektorat Kota Makassar untuk melaksanakan pengawasan yang efektif khususnya dalam pengawasan pelaksanaan APBD sangat berpengaruh terhadap suatu pekerjaan karena mereka merasa wajib untuk melakukannya serta didasari pada adanya keyakinan tentang apa yang benar dan berkaitan dengan moral.

Komitmen pimpinan dan pegawai Inspektorat Makassar di dukung dengan kesetiaan (loyalitas) mereka serta di dasari dengan rasa tanggung jawab menjalankan tugas dan kewenangannya agar menghasilkan pengawasan yang optimal. Pimpinan dan para pegawai dalam lingkup Inspektorat Kota Makassar hingga saat ini masih sangat konsisten terhadap aturan yang ada. Misalnya dalam hal penerimaan uang sogokan, hal tersebut sangat dilarang. Untuk tetap memegang teguh komitmen yang ada maka kesejahteraan pegawai juga terus ditingkatkan.

2. Faktor Penghambat

Selain faktor pendukung seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, Inspektorat kota Makassar juga mengalami hambatan dalam melakukan pengawasan khususnya pengawasan pelaksanaan APBD. faktor-faktor penghambat dalam pengawasan pelaksanaan APBD yaitu:

1. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia adalah salah satu elemen penting, sebab berhasil tidaknya suatu kegiatan, dapat bergantung pada kualitas sumber

daya manusianya. Sumber daya manusia dalam hal ini yaitu kurangnya jumlah auditor. Auditor yang tersedia jumlahnya masih terbatas jika dibandingkan dengan objek pemeriksaan yang ada. Berdasarkan Data Kepegawaian Inspektorat Kota Makassar, pejabat fungsional auditor hanya berjumlah 18 orang, ini masih tergolong sedikit.

Untuk pengadaan auditor, dengan kebijakan Walikota, Inspektorat Kota Makassar melakukan formasi auditor setiap tahun dan Inspektorat kota Makassar setiap tahun mendapatkan 5 auditor. Sedangkan kriteria auditor yaitu harus lulus seleksi atau test di BPKP. Apabila tdk lulus, maka akan diberikan kesempatan lagi mengikuti test hingga lulus. Kemudian, dalam hal auditor yang masih belum mempunyai pengalaman maka akan dikirim untuk mengikuti diklat atau pelatihan. Juga sosialisasi peraturan baru untuk auditor dengan mengundang pihak informan dari BPKP.

2. Waktu

Faktor kedua yang menghambat yaitu ketepatan waktu. Alasannya yaitu dengan banyaknya objek pemeriksaan ditambah masih kurangnya tenaga auditor sehingga mengakibatkan waktu dalam melakukan pemeriksaan belum sesuai dan masih belum tepat. Selain itu SKPD dalam menyusun laporan keuangannya yang masih belum tepat waktu sehingga menghambat kinerja Inspektorat Kota Makassar.

3. Antusiasme

Faktor antusiasme yang terkait yaitu kesadaran dari obyek pemeriksaan atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang diperiksa

masih tergolong rendah. Terkait hal tersebut dalam wawancara dengan Muh. Thahir Rasyid, S.IP, Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Kekayaan mengatakan bahwa menurut aturannya, tanggal 10 bulan berjalan harus sudah ada laporan pertanggungjawaban/SPJ tetapi sebagian belum membuat laporan tersebut. Kemudian, sebagian besar orang tidak antusias jika dilakukan pemeriksaan.

Rendahnya antusiasme dan kesadaran dari obyek jika dilakukan pemeriksaan, hal tersebut dapat dipengaruhi oleh kurangnya kesadaran dan budaya hukum yang dimiliki oleh aparatur kinerja pemerintahan.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disajikan hasil kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. Inspektorat sebagai aparat pengawas internal pemerintah dalam melakukan Pengawasan Pelaksanaan APBD belum terlaksana dengan optimal. Pengawasan pelaksanaan APBD yaitu dengan melakukan pemeriksaan anggaran yang sementara berjalan, hal ini berbeda dengan inspektorat di kabupaten/kota lain. Tujuannya yaitu untuk mencegah dan memperbaiki kesalahan apabila dilakukan pemeriksaan oleh lembaga pemeriksa lainnya, tidak lagi ditemukan penyimpangan. Inspektorat sebagai pengawasan juga bersifat sebagai konsultan dan pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Faktor yang mendukung pengawasan pelaksanaan APBD di Kota Makassar adalah meliputi fasilitas yaitu sudah tersedianya sarana dan prasarana yang memadai sehingga mendukung pelaksanaan pengawasan, dan komitmen pimpinan serta pegawai Inspektorat Kota Makassar yang bersikap profesional dalam melaksanakan

tugas, fungsi serta kewenangannya sudah menunjang fungsi pengawasan yang dilakukan. Sedangkan faktor penghambatnya adalah kurangnya tenaga auditor, waktu pelaksanaan pengawasan dan antusiasme yaitu kurangnya kesadaran dari objek pemeriksaan yang mengakibatkan pengawasan khususnya pengawasan pelaksanaan APBD oleh Inspektorat kota Makassar belum optimal meskipun telah terlaksana dengan baik.

B. Saran

1. Hendaknya Inspektorat bukan hanya pengawasan internal tetapi juga sebagai pengawasan struktural. Selain itu diharapkan adanya kesiapan dari unsur perangkat daerah SKPD di dalam pemeriksaan APBD sehingga hasil yang dicapai efektif serta efisien dan masyarakat juga harus ikut berpartisipasi dan memantau kegiatan pejabat pengawas pemerintah.
2. Untuk meningkatkan pelaksanaan fungsi pengawasan khususnya pengawasan pelaksanaan APBD agar optimal maka perlu adanya peningkatan pengawasan yakni dengan peningkatan Sumber daya Manusia yaitu Auditor baik dalam hal kualitas maupun kuantitas.

DAFTAR PUSTAKA

a. Buku.

- Adrian Sutedi, 2009, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Ahmad Yani, 2008, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ani Sri Rahayu, 2010, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Arifin P.Soeria Admadja, 2010, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- C.S.T.Kansil dan Christine Kansil, 2008, *Sistem pemerintahan di Indonesia Edisi Revisi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- D.J. Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, 1995, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hari Sabarno, 2008, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Kamal Hidjaz, 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makassar.
- Muhammad Djafar Saidi, 2009, *Hukum Keuangan Negara Edisi Revisi*, PT.Raja Grafindo, Jakarta.
- Ni' Matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.

Nur Basuki Minarno, 2010, *Penyalagunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta.

Rahardjo Adisasita, 2011, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta.

Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

b. Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah.

Peraturan Pemerintah RI No.5 Tahun 1975 tentang pengurusan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2008 tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tahun 2009.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011.

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2005 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Kota Makassar.

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar.

c. Internet dan Tulisan Ilmiah.

Ade Cahyat, “ Sistem Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten”, November 2004, artikel dalam www.forestclimatecenter.org. Diunduh tanggal 27 Maret

Mustamin., “Hubungan BPK Dengan BPKP dan Inspektorat Dalam Pengawasan APBD”, 2011, Jurnal Ilmiah Dalam ISSN Vol.13, No. 02. Diunduh pada 6 November 2012.

Siti Masruroh, “Pengawasan Internal Oleh Inspektorat”, artikel dalam pengawasan-internal-oleh-inspektorat.html. Diunduh pada 10 November 2012.

Zainuddin, “Pengawasan Fungsional Pemerintah Daerah Sebagai Instrumen Good Local Governance”, 2011, Jurnal Ilmiah ISSN. 1410 – 9328, Vol.13 No. 02 / Mei-Agustus, diunduh pada tanggal 10 November 2012.

www.Ajatapparengnews.com., diunduh pada tanggal 6 Januari 2013.

www.Budidayaukm.com, diunduh pada tanggal 18 Maret 2013.

[www.tribun timur.com](http://www.tribun-timur.com), posting tgl 25 Juni 2012, diunduh pada tanggal 10 Januari 2013.

Lampiran

