

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Mekanisme Pengawasan Terhadap Pelaksanaan APBD Oleh DPRD Kabupaten Bone**

Agenda reformasi yang dilaksanakan secara bertahap oleh pemerintah sejak beberapa waktu yang lalu telah dan akan terus membuahkan banyak perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berbagai perubahan tersebut menyangkut segi-segi substansial pada tataran struktural dan fungsional yang diharapkan dapat membawa bangsa Indonesia bergerak menuju ke arah kehidupan yang lebih baik di segala bidang kehidupan.

Satu perubahan fundamental dibanding sistem yang berlaku sebelumnya adalah dipisahkannya Lembaga Eksekutif yaitu Kepala Daerah beserta perangkat daerah yang kemudian disebut Pemerintah Daerah, dan Lembaga Legislatif Daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Perubahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan inti dari agenda reformasi. Kepada Pemerintah Daerah diberikan fungsi-fungsi implementasi kebijakan publik yang meliputi aspek pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, sedangkan kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Kepala Daerah. Jadi dengan demikian diharapkan pelaksanaan fungsi-fungsi

Pemerintah Daerah dan institusi politik dapat berlangsung secara transparan dan akuntabel.

Tugas DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah melaksanakan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
3. Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah; dan
4. Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.

Tugas dan wewenang pengawasan berdasarkan dalam ketentuan Pasal 42 ayat (1) tersebut, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, yang bersifat pasif karena hanya menunggu laporan dari Badan Pemeriksa Keuangan atau aspirasi dari masyarakat, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah. Maksudnya, apakah rakyat benar-benar telah memperoleh pelayanan dan perlindungan secara semestinya? Apakah kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemerintah Daerah benar-benar menjadikan meningkatnya kesejahteraan rakyat? Apakah penggunaan anggaran yang telah dialokasikan

tidak disalahgunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara? Apakah pungutan-pungutan yang diambil dari rakyat telah dibukukan secara benar dan didayagunakan secara optimal bagi kesejahteraan rakyat? Apakah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak merugikan rakyat? Apakah dengan hutang kepada negara lain lebih banyak memberi manfaat ketimbang ruginya? Dan sebagainya. Jika ternyata dari hasil pengawasan diperoleh indikasi adanya kecenderungan yang negatif atau merugikan kepentingan rakyat dan negara, DPRD berwenang menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada Pemerintah Daerah. DPRD boleh meminta Kepala Daerah untuk menunda atau bahkan mencabut kebijakannya jika benar-benar merugikan rakyat banyak. Bahkan jika berkategori pelanggaran terhadap hukum, DPRD sewaktu-waktu dapat menindaklanjuti dengan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Demikian pula, jika DPRD memperoleh data dan informasi dari masyarakat mengenai adanya indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Pemda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, ia dapat memanggil Kepala Instansi yang bersangkutan untuk dimintai keterangan. Dan jika hasil penyelidikan yang dilakukan ternyata mengandung indikasi itu, DPRD dapat meminta Kepala Daerah untuk menindak pejabat yang bersangkutan, serta menyerahkan kepada kepolisian atau kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

Tetapi, satu hal yang tidak boleh dilakukan oleh DPRD adalah melaksanakan pengawasan seperti yang dilakukan oleh aparat pengawas

fungsional. Anggota DPRD tidak boleh memeriksa administrasi keuangan (baik rutin maupun pembangunan) secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari Inspektorat Daerah, BPK atau BPKP. Jika DPRD ingin menindaklanjuti suatu kasus penyimpangan hasil temuan aparat pengawas fungsional, maka data yang digunakan adalah Berita Acara Pemeriksaan yang diserahkan oleh Pimpinan instansi pengawas fungsional dan data hasil investigasi dari berbagai sumber lainnya.

Penegasan mengenai pengertian dan ruang lingkup tugas pengawasan yang dilakukan DPRD diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekeliruan dalam penerapan di masa-masa mendatang. Sebab, gejala seperti itu sudah tampak di beberapa daerah, sehingga menimbulkan ketegangan dalam hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

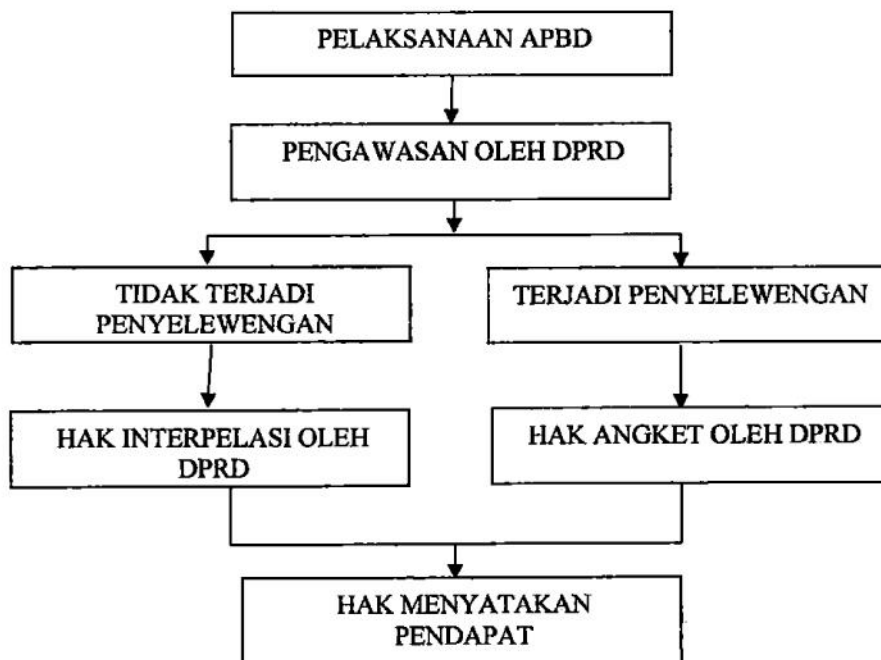
Adapun mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan APBD telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone. Pelaksanaan pengawasan tersebut diatur dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 18 dengan diawali pelaksanaan hak interpelasi, yaitu meminta keterangan kepada Kepala Daerah secara lisan maupun tertulis mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara. Selanjutnya apabila diduga telah terjadi penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini pelaksanaan APBD, maka DPRD dapat melaksanakan hak angket, yaitu hak untuk melakukan

penyelidikan kebijakan bupati yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara, yang diduga bertentangan dengan ketentuan Pasal 17 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Bone menentukan bahwa DPRD mempunyai hak menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah. Hak mengajukan pendapat ini disampaikan dalam bentuk keputusan DPRD yang dapat berupa:

- 1) pernyataan pendapat;
- 2) saran penyelesaiannya; dan
- 3) peringatan.

Berikut disajikan bagan pengawasan APBD oleh DPRD.

#### BAGAN PENGAWASAN APBD oleh DPRD



Sumber : Tata Tertib DPRD Kab. Bone

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Drs. H. Ambo Dalle MM.<sup>37</sup>, selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bone diperoleh keterangan bahwa dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan, DPRD berpedoman kepada arah kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bone Tahun Anggaran 2010 yang merupakan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Kabupaten Bone dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone. Berdasarkan Nota Kesepahaman tersebut dinyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan pendekatan kinerja pada prinsipnya harus didasarkan pada sasaran tertentu yang menggambarkan komponen dan tingkat pelayanan yang akan dicapai dalam satu tahun anggaran. Untuk mencapai sasaran tersebut diperlukan kebijakan yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan APBD.

Sebagai salah satu aspek yang sangat penting dalam proses penganggaran, aspek pengawasan selama ini cenderung dipahami sebagai salah satu tahap tersendiri dalam proses penganggaran. Artinya setelah melalui tahap penyusunan dan pelaksanaan, tahap pengawasan cenderung dipandang sebagai tahap ketiga dari proses penganggaran. Padahal sebagai salah satu aspek yang menjiwai seluruh proses pengelolaan keuangan, aspek pengawasan seharusnya merupakan aspek yang meliputi seluruh tahap dalam proses penganggaran. Bahkan karena salah satu fungsi anggaran adalah sebagai instrumen pengawasan, maka keberadaan anggaran sesungguhnya tidak dapat

---

<sup>37</sup> Wawancara pada tanggal 1 Nopember 2010

dipisahkan dari implementasi pengawasan. Selanjutnya jika dikaitkan dengan APBD, aspek pengawasan sebaiknya sudah termanifestasi baik pada tahap penyusunan APBD, tahap pelaksanaan APBD, maupun pada tahap pertanggungjawaban terhadap APBD tersebut.

Secara operasional antara aspek pengawasan dan pelaksanaan pemeriksaan terhadap realisasi APBD memang tidak dapat dipisahkan dan boleh dikatakan tidak ada pelaksanaan fungsi pengawasan yang tidak disertai dengan pelaksanaan pemeriksaan. Akan tetapi secara konseptual pelaksanaan pemeriksaan terhadap realisasi APBD sangat berbeda dengan aspek pengawasan. Istilah pemeriksaan (*auditing*) adalah sebuah istilah teknis profesional, karena secara teknis profesional pemeriksaan terhadap realisasi APBD hanya dapat dilakukan oleh institusi yang memiliki kewenangan dan keahlian auditing, sedangkan berbagai tindakan/kegiatan lain yang dilakukan oleh pihak selain auditor sehubungan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan APBD, termasuk kegiatan penyelidikan yang dilakukan oleh DPRD, harus dilihat sebagai bagian dari proses pengawasan.

Dilihat dari segi tujuannya, tujuan utama pengawasan termasuk pengawasan keuangan daerah dan pengawasan APBD, adalah untuk menjamin pencapaian suatu tujuan tertentu secara optimal. Sebab itu, merupakan hal wajar jika tindakan koreksi yang dilakukan dalam rangka pengawasan, tidak hanya berlaku bagi para pelaksana kegiatan, tetapi berlaku pula bagi rencana kegiatan, aturan-aturan maupun bagi tujuan kegiatan yang bersangkutan.

Pertanyaanya, faktor apakah yang melatarbelakangi terjadinya tumpang tindih antara pengawasan dengan pemeriksaan? Secara operasional, antara pengawasan dan pemeriksaan memang sulit dipisahkan. Sebagai salah satu bentuk kegiatan yang dilakukan dalam rangka pengawasan, pemeriksaan hampir selalu menyertai pengawasan.

Tetapi bila dicermati cakupannya, keduanya sesungguhnya memiliki perbedaan yang sangat jelas. Pengawasan mencakup baik tahap penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBD. Sementara pemeriksaan hanya mencakup tahap pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBD.

Selain itu, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, fungsi pengawasan terutama terletak di pundak pimpinan. Sehubungan dengan itu, terdapat berbagai jenis kegiatan yang dapat dilakukan oleh seorang pimpinan dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan tersebut. Diantaranya, menyusun rencana, menata organisasi, membakukan prosedur pelaksanaan kegiatan, meminta laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan dan mengevaluasi hasil pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan.

Sementara itu, pemeriksaan adalah suatu fungsi yang melekat secara langsung pada suatu profesi atau bidang keahlian tertentu. Dalam bidang kesehatan, misalnya fungsi pemeriksaan kesehatan melekat di tangan profesi dokter. Dalam bidang perlengkapan dan peralatan fungsi pemeriksaan kondisi perlengkapan dan peralatan melekat di tangan profesi teknisi. Sedangkan dalam bidang keuangan, fungsi pemeriksaan keuangan (audit) melekat di tangan profesi akuntan atau auditor.



Tujuan pelaksanaan pemeriksaan keuangan pada suatu lembaga atau institusi, sangat tergantung pada jenis pemeriksaan yang dilakukan. Sehubungan dengan itu, ada baiknya bila dipahami pula perbedaan antara pemeriksaan keuangan secara internal dengan pemeriksaan keuangan secara eksternal.

Pemeriksaan keuangan secara internal, seperti yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam lingkungan pemerintahan secara keseluruhan atau Inspektorat Wilayah (Itwil) dalam lingkungan pemerintahan daerah, adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Presiden atau Kepala Daerah.

Sedangkan pemeriksaan keuangan secara eksternal, sebagaimana dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam lingkup kenegaraan, dilaksanakan dalam rangka memenuhi amanat konstitusi untuk memeriksa pertanggungjawaban keuangan pemerintah terhadap DPR dan masyarakat.

Sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi pengawasan pimpinan, pelaksanaan pemeriksaan keuangan secara internal tidak dapat mengelak dari keharusan untuk memperbandingkan antara yang seharusnya terjadi dengan yang sungguh-sungguh terjadi. Hal itu dilakukan baik dengan mengacu pada rencana, aturan-aturan maupun terhadap tujuan yang hendak dicapai.

Walaupun demikian, sebagaimana tujuan pengawasan, tujuannya kegiatan itu sama sekali bukan untuk mencari-cari kesalahan. Tujuan utamanya adalah untuk mengetahui penyebab terjadinya penyimpangan itu, sehingga dapat ditentukan tindakan koreksi yang perlu dilakukan dalam rangka memastikan pencapaian tujuan tertentu.

Tujuan pelaksanaan pemeriksaan keuangan pada suatu lembaga atau institusi, sangat tergantung pada jenis pemeriksaan yang dilakukan. Sehubungan dengan itu, ada baiknya bila dipahami pula perbedaan antara pemeriksaan keuangan secara internal dengan pemeriksaan keuangan secara eksternal.

Pemeriksaan keuangan secara internal, seperti yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam lingkungan pemerintahan secara keseluruhan atau Inspektorat Wilayah (Itwil) dalam lingkungan pemerintahan daerah, adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Presiden atau Kepala Daerah.

Sedangkan pemeriksaan keuangan secara eksternal, sebagaimana dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam lingkup kenegaraan, dilaksanakan dalam rangka memenuhi amanat konstitusi untuk memeriksa pertanggungjawaban keuangan pemerintah terhadap DPR dan masyarakat.

Sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi pengawasan pimpinan, pelaksanaan pemeriksaan keuangan secara internal tidak dapat mengelak dari keharusan untuk membandingkan antara yang seharusnya terjadi dengan yang sungguh-sungguh terjadi. Hal itu dilakukan baik dengan mengacu pada rencana, aturan-aturan maupun terhadap tujuan yang hendak dicapai.

Walaupun demikian, sebagaimana tujuan pengawasan, tujuannya kegiatan itu sama sekali bukan untuk mencari-cari kesalahan. Tujuan utamanya adalah untuk mengetahui penyebab terjadinya penyimpangan itu, sehingga dapat ditentukan tindakan koreksi yang perlu dilakukan dalam rangka memastikan pencapaian tujuan tertentu.

Sementara itu, sebagaimana dilakukan oleh akuntan publik ketika memeriksa laporan keuangan perusahaan, pelaksanaan pemeriksaan keuangan secara eksternal harus mengacu pada sejumlah kaidah profesional pembuatan laporan pertanggung jawaban keuangan tertentu.

Akuntan publik, misalnya harus mengacu pada Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang berlaku secara nasional. BPK, ketika memeriksa laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah, seharusnya juga mengacu pada standar sejenis yang khusus berlaku bagi laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah.

Tetapi karena hingga saat ini sistem pencatatan dan pelaporan keuangan pemerintah belum menerapkan sistem akuntansi, dalam arti sistem pembukuan berpasangan, untuk sementara BPK masih mengacu pada Undang-Undang Perbendaharaan Negara atau peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan.

Perlu ditambahkan, selain harus mengacu pada sejumlah kaidah profesional tertentu, seperti kode etik profesi norma pemeriksaan dan standar akuntansi keuangan, lembaga pemeriksa keuangan eksternal seperti BPK juga harus mengacu pada sejumlah kaidah pemberian pendapat tertentu yang telah diatur pula secara tegas dalam lingkungan profesi pemeriksa keuangan.

Dalam memeriksa laporan pertanggungjawaban keuangan manajemen perusahaan, kantor akuntan publik membatasi diri pada empat jenis pendapat berikut : wajar tanpa perkecualian, wajar dengan perkecualian, pernyataan tanpa pendapat, dan menolak memberikan pendapat. Sedangkan dalam

memeriksa laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah, BPK membatasi pada penggunaan istilah penyimpangan.

Dengan mengemukakan perbedaan antara pemeriksaan keuangan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan pimpinan dengan pemeriksaan keuangan dalam rangka memeriksa laporan pertanggungjawaban keuangan pimpinan tersebut, mudah-mudahan dapat dipahami perbedaan yang cukup mendasar antara pengawasan dengan pemeriksaan.

Selain itu, hal tersebut juga diharapkan dapat membantu memperjelas perbedaan antara pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan keuangan seperti BPKP, Itwil, Kantor Akuntan Publik, dengan penyelidikan yang dilakukan oleh pihak-pihak lain di luar lembaga-lembaga khusus pemeriksaan keuangan tersebut.

Secara umum pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap APBD Kabupaten Bone telah dapat dilaksanakan dengan baik sesuai dengan ketentuan Pasal 42 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan mekanisme pengawasannya telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 18 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Bone.

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bone dapat dilaksanakan dengan baik karena terdapat beberapa faktor yang mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut, yaitu adanya peraturan perundang-undangan yang baku dan dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan fungsi

pengawasan, adanya faktor keterbukaan diantara para pejabat eksekutif, faktor kualitas sumber daya manusia dari para anggota DPRD yang cukup memadai, dan adanya kerjasama antara DPRD dengan berbagai pihak dalam rangka memperoleh informasi dan masukan terhadap pelaksanaan APBD Kabupaten Bone. Di samping terdapat beberapa faktor pendukung dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD Kabupaten Bone, maka terdapat beberapa faktor penghambat yang apabila dikelompokkan dapat menjadi 2 (dua) kelompok faktor penghambat, yaitu faktor eksternal dan faktor internal.

Sesuai dengan mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Bone, apabila terdapat indikasi atau dugaan penyimpangan dalam pelaksanaan APBD, maka APBD dapat menggunakan hak angket untuk melakukan penyelidikan terhadap dugaan atau indikasi terjadinya penyimpangan tersebut. Kemudian sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan hak angket tersebut, DPRD dapat menggunakan hak menyatakan pendapat yang berupa pernyataan pendapat beserta dengan saran penyelesaiannya terhadap penyimpangan pelaksanaan APBD dan sekaligus DPRD dapat memberikan peringatan kepada Bupati (Pemerintah Daerah) bahwa kasus penyimpangan tersebut dapat diselesaikan melalui jalur hukum apabila memang terdapat bukti-bukti terjadinya tindak pidana.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Andi Irwandi Natsir, S.Sos,<sup>38</sup> selaku Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone

---

<sup>38</sup> Wawancara pada tanggal 3 Nopember 2010

diperoleh keterangan bahwa terhadap temuan-temuan DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dalam pelaksanaan APBD Kabupaten Bone, DPRD akan melaksanakan sesuai prosedur atau mekanisme yang ada dalam Peraturan Tata Tertib DPRD, yaitu menggunakan hak interpelasi untuk meminta keterangan kepada bupati secara lisan maupun tertulis mengenai pelaksanaan APBD. Selanjutnya apabila diduga terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan APBD, maka DPRD dapat menggunakan hak angket untuk melakukan penyelidikan. Sebagai tindak lanjut dari hasil pelaksanaan hak angket tersebut kemudian DPRD dapat menggunakan hak menyatakan pendapat yang berupa pernyataan pendapat berikut dengan saran penyelesaian terhadap penyimpangan pelaksanaan APBD dan sekaligus DPRD dapat memberikan peringatan kepada bupati (Pemerintah Daerah) bahwa kasus penyimpangan tersebut dapat diselesaikan melalui jalur hukum apabila memang terdapat indikasi terjadinya tindak pidana.

Salah satu masalah mendasar yang muncul dalam proses penganggaran selama ini adalah terjadinya kesalahpahaman dalam menempatkan posisi pengawasan dalam proses penganggaran. Sebagai salah satu aspek yang sangat penting dalam proses penganggaran, aspek pengawasan selama ini cenderung dipahami sebagai salah satu tahap tersendiri dalam proses penganggaran. Artinya, setelah melalui tahap penyusunan dan pelaksanaan, tahap pengawasan cenderung dipandang sebagai tahap ketiga dari proses penganggaran.

Padahal, sebagai salah satu aspek yang menjiwai seluruh proses pengelolaan keuangan, aspek pengawasan adalah suatu aspek yang meliputi seluruh tahap dalam proses penganggaran. Bahkan, karena salah satu fungsi anggaran adalah sebagai instrumen pengawasan, keberadaan anggaran sesungguhnya tidak dapat dipisahkan dari manifestasi pengawasan. Sebab itu, jika dikaitkan dengan siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), aspek pengawasan APBD seharusnya termanifestasi, baik pada tahap penyusunan APBD, tahap pelaksanaan APBD maupun tahap pertanggungjawabannya.

Selain terjadi kesalahpahaman terhadap kedudukan aspek pengawasan dalam proses penganggaran, selama ini juga terjadi pencampuradukan antara aspek pengawasan APBD dengan pelaksanaan pemeriksaan terhadap realisasi APBD. Secara operasional, antara aspek pengawasan dengan pelaksanaan pemeriksaan terhadap realisasi APBD memang tidak dapat dipisahkan. Bahkan dalam arti seluas-luasnya boleh dikatakan tidak ada pelaksanaan fungsi pengawasan yang tidak disertai dengan pelaksanaan pemeriksaan.

Namun, secara konseptual, pelaksanaan pemeriksaan terhadap realisasi APBD sangat berbeda dari aspek pengawasan. Istilah pemeriksaan (*auditing*), adalah sebuah istilah teknis profesional. Sebab itu, secara profesional pemeriksaan terhadap realisasi APBD hanya dapat dilakukan oleh institusi yang memiliki kewenangan dan keahlian untuk itu. Sedangkan berbagai tindakan lain yang dilakukan oleh pihak selain auditor sehubungan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan APBD, termasuk kegiatan

penyelidikan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), harus dilihat semata-mata sebagai bagian dari proses pengawasan.

#### 1. Pengertian dan Tujuan Pengawasan APBD

Secara umum yang dimaksud dengan pengawasan adalah segala kegiatan dan tindakan untuk menjamin agar pelaksanaan suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana, aturan-aturan, dan tujuan yang telah ditetapkan. Sebagaimana disepakati dalam seminar *Indische Compstabiliteitwet* (ICW), tanggal 30 Agustus 1970, "pengawasan adalah suatu kegiatan untuk menjamin agar pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan".

Bila pengertian pengawasan sebagaimana disepakati dalam seminar ICW itu diterapkan terhadap pengawasan keuangan daerah, maka pengertian pengawasan keuangan daerah pada dasarnya adalah "segala tindakan untuk menjamin agar pengelolaan keuangan daerah berlangsung sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan".

Selanjutnya, jika dikaitkan dengan pengawasan APBD, terutama jika dilihat berdasarkan kedua komponen utamanya, pengertian pengawasan APBD dapat dirumuskan menjadi sebagai berikut: "pengawasan APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar kegiatan pengumpulan pendapatan-pendapatan daerah dan pembelanjaan pengeluaran-pengeluaran daerah berjalan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan".



Berdasarkan berbagai ilustrasi pengertian pengawasan tersebut, dapat disaksikan bahwa pelaksanaan pengawasan bukanlah suatu kegiatan yang semata-mata ditujukan untuk mencari kesalahan. Pengawasan adalah kegiatan yang berorientasi pada pencapaian tujuan. Ia menjiwai seluruh aspek dalam fungsi kepengelolaan (manajemen). Sebab itu, jika dikaitkan dengan berbagai fungsi kepengelolaan lainnya, seperti perencanaan, pengorganisasian dan pengarahan, pelaksanaan pengawasan harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan seluruh fungsi kepengelolaan tersebut.

Karena pihak yang paling bertanggung jawab untuk menjamin kesesuaian pelaksanaan suatu kegiatan dengan rencana, aturan-aturan dan tujuannya adalah pihak pimpinan, maka tanggung jawab pelaksanaan pengawasan terhadap suatu kegiatan atau program tertentu sesungguhnya terletak di pundak pihak pimpinan. Pelaksanaan pengawasan oleh berbagai pihak lain selain pihak pimpinan yang bersangkutan, harus dipandang sebagai kegiatan untuk mengawasi pihak pimpinan tersebut.

Dengan kata lain, walaupun secara operasional pelaksanaan pengawasan oleh berbagai pihak lain selain pimpinan dari suatu kegiatan tertentu dilakukan terhadap pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan, tetapi tindakan itu terutama harus dipahami sebagai upaya untuk memastikan bahwa seorang pimpinan telah benar-benar melaksanakan tugas sesuai dengan amanat yang diembannya.

Pendek kata, tujuan utama pengawasan pada dasarnya adalah untuk membandingkan antara yang seharusnya terjadi dengan yang sungguh-sungguh terjadi dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Bila dalam kenyataan ditemukan penyimpangan, maka melalui mekanisme pengawasan, penyebab penyimpangan itu diharapkan dapat segera dikenali, yaitu agar segera dapat pula ditentukan tindakan koreksi yang diperlukan.

Tindakan koreksi dalam hal ini tidak hanya dapat dilakukan terhadap pimpinan para pelaksana kegiatan yang bersangkutan, melainkan dapat pula dilakukan terhadap rencana kegiatan, aturan-aturan pelaksanaannya, serta terhadap tujuan kegiatan tersebut. Intinya, melalui tindakan koreksi itu, pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan diharapkan masih dapat kembali berjalan dan mencapai tujuan tertentu secara optimal.

Jika tujuan pengawasan secara umum itu diterapkan terhadap pengawasan keuangan daerah. Maka tujuan pengawasan keuangan daerah dalam garis besarnya adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menjamin keamanan seluruh komponen keuangan daerah;
- b. Untuk menjamin dipatuhinya berbagai aturan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah;
- c. Untuk menjamin dilakukannya berbagai upaya penghematan, efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Selanjutnya, jika tujuan pengawasan secara umum itu dijabarkan dengan tahap proses pengelolaan APBD, maka tujuan pengawasan APBD secara terinci adalah:

- a. Untuk memastikan bahwa APBD yang disusun benar-benar sesuai dengan rencana strategik dan prioritas program yang telah ditetapkan
  - b. Untuk memastikan bahwa pelaksanaan APBD benar-benar sesuai dengan anggaran, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan, dan
  - c. Untuk memastikan bahwa pelaksanaan APBD yang bersangkutan benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.
2. Jenis-Jenis Pengawasan APBD

Sebagai salah satu komponen dari keuangan negara dalam arti seluas-luasnya, jenis-jenis pengawasan APBD dapat dikelompokkan menjadi tiga golongan sebagai berikut: berdasarkan objeknya, berdasarkan kedudukannya, dan berdasarkan sifatnya. Berikut ini masing-masing jenis pengawasan APBD tersebut akan dibahas secara terinci, yaitu:

- a. Pengawasan APBD Berdasarkan Objeknya

Sesuai dengan strukturnya APBD dapat digolongkan menjadi pengawasan terhadap pendapatan daerah dan pengawasan terhadap belanja daerah. Dilihat dari segi tujuan pengawasan pendapatan daerah ditekankan pada segi penentuan potensi, pemungutan dan penyetorannya ke kas daerah. Sementara tujuan pengawasan belanja daerah meliputi baik segi penentuan programnya, penganggarannya, pembelanjannya maupun segi pertanggungjawabannya.

Perbedaan pokok antara pengawasan pendapatan daerah dengan pengawasan belanja daerah terletak pada segi kompleksitasnya dan keketatannya. Dilihat dari segi kompleksitasnya, pengawasan belanja daerah jauh lebih kompleks daripada pengawasan pendapatan daerah.

Sebabnya adalah karena pengawasan belanja daerah tidak hanya dilakukan pada waktu sedang atau sesudah berlangsungnya kegiatan, tetapi juga pada waktu sebelum dilakukannya pengeluaran. Sementara pengawasan pendapatan biasanya hanya dilakukan berkaitan dengan penyetorannya ke kas daerah.

Sedangkan berdasarkan keketatannya, pengawasan pendapatan biasanya jauh lebih longgar daripada pengawasan belanja. Alasannya adalah agar kegiatan pengawasan tidak menghambat proses pengumpulan pendapatan daerah.

Secara terinci, pengawasan pendapatan daerah dapat dibedakan menjadi pengawasan terhadap PAD, dan pengawasan terhadap pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah atau instansi yang lebih tinggi. Sementara pengawasan terhadap belanja daerah yang terdiri dari belanja rutin dan belanja pembangunan, secara terinci dapat dibagi menjadi pengawasan terhadap 10 komponen belanja rutin dan 22 komponen belanja pembangunan.

Prinsip-prinsip yang dipakai dalam mengawasi belanja secara umum adalah sebagai berikut:

- 1) *Wetmatigheid*, yaitu prinsip pengawasan belanja yang menekankan pentingnya aspek kesesuaian antara praktik pelaksanaan APBD dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 2) *Rechmatigheid*, yaitu prinsip pengawasan belanja yang menitikberatkan perhatiannya pada segi legalitas pelaksanaan APBD. Caranya adalah dengan menguji dasar hukum dari setiap aspek pelaksanaan APBD itu; dan
- 3) *Doelmatigheid*, yaitu prinsip pengawasan belanja yang menekankan pentingnya peranan faktor tolok ukur dalam pelaksanaan APBD.

b. Pengawasan APBD Berdasarkan Lingkupnya

Sebagai salah satu komponen keuangan negara, pengawasan APBD tidak dapat dipisahkan dari sistem pengawasan keuangan negara secara keseluruhan. Sebab itu, jika dilihat berdasarkan kedudukannya, pengawasan APBD dapat dibedakan menjadi pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

Pengawasan internal adalah pengawasan APBD yang diselenggarakan secara internal oleh pemerintah. Secara terinci, pelaksanaan pengawasan internal ini dapat dipilah menjadi pengawasan internal dalam arti sempit dan pengawasan internal dalam arti luas.

Pengawasan internal dalam arti sempit adalah pengawasan yang dilakukan oleh masing-masing instansi pemerintahan, baik pada tingkat departemen, BUMN, badan otonom, maupun pada tingkat pemerintah daerah. Sedangkan pengawasan internal dalam arti luas adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap seluruh instansi yang berada di bawah naungannya.

Jika dilihat berdasarkan metodenya, pelaksanaan pengawasan internal dapat dikelompokkan lebih lanjut menjadi pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat atau pengawasan atasan langsung adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh pemerintah pusat atau pimpinan suatu instansi pemerintahan tertentu, melalui penyelenggaraan sistem pengendalian manajemen (SPM).

Alasan penyelenggaraan pengawasan melekat ini adalah karena adanya jabatan struktural yang melekat pada diri seorang pimpinan instansi atau unit kerja pemerintahan tertentu. Jabatan struktural itu mewajibkannya untuk mengawasi semua sumberdaya, kegiatan dan program yang berlangsung di bawah kewenangannya.

Tujuan utama pengawasan melekat adalah untuk memastikan kehematan, efisiensi dan efektifitas pengelolaan setiap sumberdaya yang dimiliki oleh instansi pemerintahan yang bersangkutan, sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas pengawasan melekat sangat tergantung pada kombinasi

antara kualitas kepemimpinan dan kualitas SPM yang dilembagakan oleh pemerintah atau instansi pemerintahan tersebut.

Pengawasan fungsional adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional seperti Itwilkab, Itwilko, Itwilprop, Irjendep dan BPKP. Sebagaimana diketahui, Itwilkab bertugas dalam lingkup kabupaten, Itwilko dalam lingkup kotamadya, Irjendep dalam lingkup departemen, sedangkan BPKP dalam lingkup pemerintahan secara keseluruhan.

Cakupan pelaksanaan pengawasan fungsional meliputi baik melaksanakan tugas umum pemerintah maupun pelaksanaan pembangunan. Sedangkan tujuannya tidak hanya untuk melakukan verifikasi, melainkan juga dimaksudkan untuk membantu pihak yang diawasi dalam menunaikan tugasnya secara baik.

Secara nasional, koordinasi pelaksanaan pengawasan fungsional dilakukan oleh pemerintah melalui Menteri Koordinator Perekonomian yaitu pada setiap departemen, kantor Menko, kantor Menteri Negara, lembaga pemerintah non departemen, serta di setiap daerah, berdasarkan petunjuk Wakil Presiden. Pelaksanaan koordinasi ini dilakukan dengan menyusun rencana tahunan dan evaluasi hasil-hasilnya sebagai bahan untuk penyusunan rencana pengawasan tahun berikutnya.

Sementara itu, pengawasan eksternal adalah aspek pengawasan APBD yang dilakukan oleh suatu lembaga yang sama sekali berasal di luar pemerintah. Dengan demikian, dalam pengawasan eksternal ini,

antara pengawas dengan pihak yang diawasi tidak lagi terdapat hubungan kedinasan. Di Indonesia, fungsi pengawasan eksternal ini antara lain diselenggarakan oleh DPR/DPRD dan oleh masyarakat.

Pengawasan eksternal oleh DPR/DPRD dikenal pula sebagai pengawasan legislatif (wasleg). Sehubungan dengan APBD, pemerintah daerah tidak hanya harus menunda pengesahan RAPBD terhadap DPRD, tetapi juga harus meminta pengesahan Pola Dasar Pembangunan Daerah (Poldas) dan Program Pembangunan Daerah (Propeda) kepada DPRD. Selain itu, pada akhir periode anggaran, Pemda juga harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBD tersebut kepada DPRD.

Bentuk pengawasan yang juga termasuk dalam kategori pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat (wasmas). Dilihat dari sudut pandang pengertiannya, pengawasan masyarakat adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat terhadap pemerintah dan aparatur-aparturnya, baik disampaikan secara lisan maupun secara tertulis. Pengawasan masyarakat ini dapat dilakukan secara perorangan atau secara kelembagaan.

c. Pengawasan APBD Berdasarkan Sifatnya

Berdasarkan sifatnya, pelaksanaan pengawasan terhadap APBD, baik dilihat dari segi objek maupun lingkungannya tadi, dapat



dikelompokkan menjadi pengawasan preventif dan pengawasan detektif.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan pada tahap persiapan dan tahap penyusunan APBD. Pengawasan preventif ini dikenal pula sebagai pengawasan sebelum dilakukannya suatu kegiatan (*before the fact control*).

Sementara itu, pengawasan detektif adalah pengawasan yang dilakukan pada tahap pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBD, yaitu dengan membandingkan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya terjadi, serta dengan meneliti sebab-sebab terjadinya penyimpangan. Pengawasan detektif dikenal pula sebagai pengawasan setelah dimulainya pelaksanaan kegiatan (*after the fact control*).

Dengan demikian, tujuan utama pengawasan preventif adalah untuk mencegah terjadinya penyimpangan pada tahap pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBD. Bentuk-bentuk pengawasan preventif APBD secara terinci adalah sebagai berikut:

- 1) menetapkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai
- 2) menetapkan strategi dan prioritas program yang hendak dilaksanakan
- 3) menentukan kewenangan dan tanggung jawab berbagai instansi sehubungan dengan tugas pokoknya masing-masing
- 4) memberikan pedoman pelaksanaan kegiatan atau program secara jelas sesuai dengan prinsip-prinsip kehematan, efisiensi, dan efektifitas.

Berbeda dari pengawasan preventif, pengawasan detektif dimaksudkan untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan APBD, dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sebab itu, pengawasan detektif biasanya dilaksanakan dengan melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap hasil pelaksanaan dan laporan pertanggungjawaban APBD.

Berdasarkan caranya, pengawasan detektif APBD dapat dibedakan menjadi pengawasan dari jauh, dan pengawasan dari dekat. Pengawasan dari jauh adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara menguji dan meneliti laporan pertanggungjawaban bendaharawan beserta bukti-bukti pendukungnya.

Pengawasan dari jauh cenderung bersifat pasif, sebab aparat pengawas tidak berhubungan secara langsung dengan objek yang diselidiki atau diperiksa. Selain itu, pengawasan dari jauh juga memiliki kelemahan pada segi akurasi hasil pemeriksaannya.

Bukti-bukti yang diselidiki atau diperiksa dalam pengawasan dari jauh seringkali hanya diperhatikan aspek formalnya. Aspek materialnya, yaitu akurasi bukti itu dilihat dari sudut barang dan jasa yang dibeli atau kegiatan yang dibiayai, cenderung diabaikan.

Sedangkan pengawasan dari dekat dilakukan di tempat berlangsungnya pekerjaan atau di tempat diselenggarakannya kegiatan administrasi. Penyelidikan dan pemeriksaan dalam hal ini tidak hanya dilakukan terhadap bukti-bukti penerimaan atau bukti-bukti pengeluaran, tetapi biasanya dilanjutkan terhadap akurasi bukti-bukti

tersebut dengan melakukan penyelidikan dan pemeriksaan secara material.

Kelemahan utama pengawasan dari dekat terletak pada terbukanya peluang untuk berkolusi antara pihak-pihak yang mengawasi dengan pihak yang diawasi. Hal ini dimungkinkan karena sebelum melakukan tugasnya, pihak pengawas biasanya harus menyampaikan pemberitahuan terlebih dahulu mengenai waktu penyelidikan dan pemeriksaan, kepada instansi yang akan diselidiki dan diperiksanya. Akibatnya, instansi yang bersangkutan, dapat menyiapkan diri dengan menertibkan administrasi keuangannya.

#### **B. Kendala Yang Dihadapi Oleh DPRD Kabupaten Bone Dalam Pelaksanaan Pengawasan APBD**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (*legislatif*), anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*). Terhadap lembaga legislatif tersebut rakyat yang diwakilinya dapat berharap agar aspirasi yang disuarakan dapat diserap dan diakomodasi dalam kebijakan publik, diperjuangkan hak-haknya dan dibela kepentingannya dari kemungkinan tindakan semena-mena yang merugikan. Di samping fungsi-fungsi tersebut, kepada DPRD juga diberikan sejumlah hak, tugas dan wewenang yang sangat luas.

Secara teoritik, pelaksanaan fungsi-fungsi beserta hak, tugas dan wewenang DPRD secara efektif hanya mungkin dilakukan oleh para anggotanya yang mempunyai tingkat kemampuan dan kualitas yang tinggi. Hal ini tidak hanya cukup memiliki pengalaman di bidang sosial kemasyarakatan dan politik, melainkan juga harus memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang berkaitan dengan substansi bidang tugas lembaga eksekutif yang menjadi tanggung jawabnya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Andi Irwandi Natsir, S.Sos,<sup>39</sup> selaku Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone diperoleh keterangan bahwa terdapat beberapa faktor yang mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Bone. Adapun faktor-faktor pendukung tersebut adalah:

1. Faktor Peraturan Perundang-undangan; dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Bone telah diatur dengan rinci mengenai mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan, sehingga anggota DPRD Kabupaten Bone dapat melaksanakan fungsi pengawasan tersebut dengan berpedoman pada Peraturan Tata Tertib DPRD dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku
2. Faktor keterbukaan diantara para pejabat eksekutif; dengan adanya keterbukaan memungkinkan terjalinnya kerjasama dan komunikasi yang lancar antara DPRD dan Pemerintah Daerah

---

<sup>39</sup> Wawancara pada tanggal 8 Nopember 2010

3. Faktor kualitas dari anggota DPRD; faktor ini ikut menentukan pelaksanaan fungsi pengawasan karena dengan kualitas SDM yang baik anggota DPRD diharapkan dapat lebih peka dan aspiratif terhadap pelaksanaan pembangunan di daerah terutama dengan adanya aspirasi masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan daerah
4. Faktor kerjasama; DPRD Kabupaten Bone telah menjalin kerjasama dengan berbagai pihak, termasuk lembaga swadaya masyarakat untuk memperoleh informasi dan masukan tentang pelaksanaan pembangunan daerah.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Drs. H. Ambo Dallem MM.<sup>40</sup>, selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bone, diperoleh keterangan bahwa implementasi fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Bone terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah telah dapat dilaksanakan dengan baik. Hal ini disebabkan karena adanya beberapa faktor pendukung dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.

Selanjutnya berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Drs. A Darwis Massalinri, selaku Ketua Fraksi Amanat Nasional<sup>41</sup>, diperoleh keterangan bahwa di samping terdapat beberapa faktor pendukung dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD di Kabupaten Bone, maka terdapat juga beberapa faktor-faktor yang dapat

---

<sup>40</sup> Wawancara pada tanggal 9 Nopember 2010

<sup>41</sup> Wawancara pada tanggal 9 Nopember 2010

menghambat pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD. Adapun faktor-faktor penghambat tersebut adalah:

1. Faktor eksternal; yaitu faktor penghambat yang datang dari luar lembaga legislatif DPRD Kabupaten Bone, seperti misalnya keterlambatan dalam penyampaian laporan realisasi APBD dari pihak Pemerintah Daerah kepada DPRD.
2. Faktor internal; yaitu faktor penghambat yang berasal dari dalam DPRD Kabupaten Bone sendiri, seperti misalnya banyaknya tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap anggota DPRD dapat menyebabkan pelaksanaan fungsi pengawasan bukan menjadi prioritas utama bagi sementara anggota DPRD Kabupaten Bone.