

BAB II
TINJAUAN UMUM TENTANG
PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH

A. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah Dan Otonomi Daerah Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum yang kuat dalam hal penyelenggaraan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Oleh karena itu, pemerintahan di daerah merupakan konsekuensi dari bentuk negara kesatuan dengan adanya pembagian wilayah Republik Indonesia menjadi daerah besar (Propinsi) dan daerah kecil (Kabupaten/Kota) seperti dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18. Undang-undang pelaksana mengenai pemerintahan daerahpun telah banyak mengalami perubahan, dari mulai Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 atau Undang-undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan undang-undang pemerintahan daerah pertama kali di Indonesia, sampai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian mengalami perubahan dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 2, bawasannya pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan

tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10:

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. agama.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib merupakan suatu pemerintahan

yang berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Menurut Dann Sugandha: "Urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan atas desentralisasi merupakan wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.

Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah".⁴ Dengan demikian, sudah ada aturan yang jelas dalam pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten atau Pemerintah Kota seperti tercantum dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10 - Pasal 14. Pola hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah dan antar pemerintahan daerah di bidang keuangan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam pun diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 15 - Pasal 18.

2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah, sesuai dengan Pasal 1 huruf h Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat

⁴ Dann Sugandha, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Pemerintahan di Daerah*, Sinar Baru Bandung, 1982, hlm. 87.

menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan peundang-undangan. Sedangkan tujuan pemberian otonomi sesuai penjelasan terhadap Pasal 1 huruf h, adalah peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu instrumen yang merefleksikan keinginan pemerintah untuk melaksanakan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimaksudkan dalam upaya pelaksanaan *good governance*. Hal ini dapat dilihat dari indikator upaya penegakan hukum, transparansi, dan penciptaan partisipasi. Dalam hal penegakan hukum, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah mengatur secara tegas upaya hukum bagi para penyelenggara pemerintahan daerah yang diindikasikan melakukan penyimpangan. Sistem penyelenggaraan pemerintahan sekurang-kurangnya terdapat 7 elemen penyelenggaraan pemerintahan yang saling mendukung, tergantung dari bersinergi satu sama lainnya, yaitu:

- 1) Urusan pemerintahan;
- 2) Kelembagaan;
- 3) Personil;
- 4) Keuangan;
- 5) Perwakilan;

- 6) Pelayanan Publik; dan
- 7) Pengawasan.

Ketujuh elemen diatas, merupakan elemen dasar yang akan ditata dan dikembangkan serta direvitalisasi dalam koridor Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Good governance sebagai suatu gerakan adalah segala daya upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik. *Good governance* hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Ketiga lembaga tersebut harus mampu bekerja secara sinergis, yang berarti setiap lembaga diharapkan dapat menjalankan perannya dengan optimal agar pencapaian tujuan berhasil dengan efektif. Pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan aktif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik termasuk mengajak kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas-aktivitas tersebut.

Berkaitan dengan pengawasan, salah satu masalah mendasar dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 terlihat dari lemahnya pengawasan maupun *check and balance*. Kondisi ini kemudian menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan ketidakseimbangan kekuasaan. Kepala daerah berkedudukan seakan-akan dibawah kontrol lembaga legislatif, tetapi dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mencoba mengembalikan

hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan. Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan DPRD sangat besar baik ketika pemilihan kepala daerah, maupun dalam laporan pertanggung jawaban tahunan kepala daerah. Sehingga, kewenangan DPRD banyak yang dibatasi, misalnya dalam pemilihan kepala daerah yang langsung dipilih oleh rakyat, DPRD hanya memperoleh laporan keterangan pertanggung jawaban. Hal tersebut akan membatasi ruang gerak oknum-oknum di Kabupaten/ Kota untuk mempermainkan keuangan daerah.

Hubungan pengawasan di dalam sebuah organisasi merupakan hubungan yang bias dikatakan sebagai hubungan yang bersifat vertikal. Hubungan vertikal diartikan sebagai hubungan antara satuan-satuan kerja tingkat atasan dengan satuan-satuan kerja tingkat bawah. Hubungan vertikal diimplementasikan dengan hubungan pengawasan. Akan tetapi sekarang dengan adanya fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD, maka hubungan pengawasan juga merupakan hubungan yang bersifat eksternal dan hubungan yang bersifat horisontal. Dikatakan sebagai hubungan eksternal, karena unit pengawas tersebut yaitu lembaga DPRD terletak diluar struktur organisasi Pemerintah Daerah. Sedangkan dikatakan sebagai hubungan horisontal, karena DPRD mempunyai kedudukan yang sejajar dengan Pemerintah Daerah.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah pusat, menurut UU No. 32/2004 meliputi: pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap

peraturan daerah atau peraturan kepala daerah. Perihal pengawasan, perlu Peneliti jelaskan bahwa peraturan pelaksanaannya dari UU No. 32/2004 belum ditetapkan oleh Pemerintah, maka untuk kepentingan penelitian Penulis mendasarkan pada peraturan-peraturan pelaksanaan UU No. 22/1999 (walaupun undang-undang ini sudah dinyatakan tidak berlaku oleh UU No. 32/2004 seperti yang dinyatakan dalam Pasal 239) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dasar hukum yang digunakan adalah ketentuan dalam Pasal 238 UU No. 32/2004 yang menyatakan bahwa: "Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku". Di samping itu juga UU No. 32/2004 menetapkan bahwa peraturan pelaksanaan atas undang-undang ini ditetapkan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini ditetapkan. Hal ini ditetapkan sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum (*wetmatigeheid*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, supaya tidak terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).

Menurut PP No. 20/2001, menentukan adanya 4 (empat) jenis pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yaitu pertama; pengawasan represif yang dilakukan oleh Gubernur dan Menteri dalam

Negeri, kedua; pengawasan fungsional yang dilakukan oleh jajaran eksekutif yaitu oleh Gubernur dan Menteri Dalam Negeri, ketiga; pengawasan legislatif yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan keempat; pengawasan masyarakat yang dapat dilakukan secara perseorangan, kelompok atau melalui LSM atau Ormas. Banyaknya unit-unit pengawas pelaksanaan otonomi daerah di satu sisi memang baik sebagai jawaban atas tuntutan transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah, tetapi di sisi lain juga akan menimbulkan permasalahan apabila tidak ditetapkan ukuran baku yang dapat dijadikan pedoman bagi unit-unit pengawasan yang ada, yaitu terjadinya tumpang tindihnya pengawasan yang ada. Pengawasan menjadi tidak efektif.

Unit-unit pengawas tersebut sebenarnya melakukan pengawasan terhadap obyek yang sama yaitu penyelenggaraan pemerintahan di daerah, akan tetapi di dalam PP No. 20 Tahun 2001 dan di dalam Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, tidak dijelaskan mekanisme hubungan antara unit-unit pengawas tersebut dalam sistem pengawasan tersebut, baik itu hubungan yang bersifat vertikal maupun horisontal, disamping juga tidak dijelaskan koordinasi diantara unit-unit pengawas, apakah itu koordinasi secara diagonal maupun eksternal. Sehingga kemungkinan terjadi di dalam satu pelaksanaan urusan rumah tangga daerah dilakukan pengawasan oleh unit-unit pengawasan yang berbeda dalam waktu yang bersamaan dengan

penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebab pengawasan yang berturut-turut akan menyebabkan aparatur daerah hanya menyediakan dan mempersiapkan bahan-bahan untuk unit pengawas.

PP No. 20/2001 maupun Keppres No. 74/2001 mengandung beberapa permasalahan hukum, misalnya memberikan kewenangan unit-unit pengawas yang terlalu luas dan tidak disertai penjelasan mengenai batas otoritasnya dan kapan otoritas tersebut dilaksanakan, sebab tujuan pengawasan-pengawasan tersebut hanya satu yaitu menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai rencana (program pembangunan daerah sebagai tolok ukur) dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Satu hal yang penting adalah dalam kedua peraturan tersebut tidak menentukan adanya pengawasan hukum terhadap produk-produk hukum daerah yang dibuat oleh Pemerintahan Daerah, karena lingkup pengawasan yang ada lingkungannya hanya pada saat pelaksanaannya.

Disamping juga sasaran pengawasan yang dilakukan dengan sanksi yang ditetapkan di dalam Keppres No. 74/2001 bertentangan, mengingat sanksi yang ada juga dikenakan pada pribadi pejabat, jabatan publik dan lembaga. Tetapi apabila dikaji lagi isi dari PP No. 20/2001 dan Keppres No. 74/2001 tidak dijelaskan kapan sanksi-sanksi tersebut dijatuhkan sesuai dengan kapasitasnya.

Otonomi daerah merupakan produk desentralisasi, dan dekonsentrasi merupakan wujud dari demokrasi. Demokrasi dan desentralisasi merupakan

mekanisme penyelenggaraan pemerintahan menyangkut pola hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Di dalam mekanisme ini, pemerintah nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan, guna kemaslahatan hidup masyarakat. Desentralisasi sebagai pencerminan dari adanya demokrasi, sangat perlu dilaksanakan di Indonesia dalam konsep otonomi daerah.

Sebenarnya otonomi daerah bukanlah suatu hal yang baru, karena semenjak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, konsep otonomi daerah sudah digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Bahkan, pada masa pemerintahan Kolonial Belanda, prinsip-prinsip otonomi sebagian sudah diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Semenjak awal kemerdekaan sampai sekarang telah terdapat beberapa peraturan perundangan yang mengatur tentang kebijakan otonomi daerah.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 menganut sistem otonomi daerah rumah tangga formil. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 memberikan hak otonomi dan *medebewind* yang seluas-luasnya kepada daerah. Kemudian, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 menganut sistem otonomi riil yang seluas-luasnya. Selanjutnya, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 menganut prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung. Sedangkan, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menganut prinsip

terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menganut prinsip otonomi yang seluas-luasnya.

Tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, penyelenggaraan pemerintah di daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat.

Pemberian otonomi daerah kepada daerah kabupaten dan daerah kota merupakan kebijaksanaan yang sangat strategis, jika dihubungkan dengan fungsi peran pemerintah ditengah-tengah masyarakat, yaitu memberi layanan kepada masyarakat sebaik mungkin. Untuk itu, pemerintah daerah dituntut memahami secara lebih baik kebutuhan masyarakat yang terdiri dari berbagai lapisan.

Pemerintah harus melibatkan seluruh unsur masyarakat dalam proses pembangunan. Tata pemerintahan di daerah harus diselenggarakan secara partisipasif. Penyelenggaraan pemerintahan yang eksklusif hanya melibatkan unsur pemerintah dan/atau legislatif akan membuat masyarakat tidak peduli pada pembangunan. Hal ini lebih lanjut akan menyebabkan keberlanjutan pembangunan menjadi sangat rapuh dan rentan. Selain itu, otonomi daerah juga bertujuan untuk mendorong timbulnya prakarsa dan kreatifitas lokal, agar daerah dapat lebih mandiri dan mampu berkompetisi secara sehat. Prakarsa masyarakat termasuk prakarsa dunia usaha dapat berkembang, jika ada situasi kondusif. Untuk itu, penyelenggara pemerintahan dituntut taat hukum secara konsisten dan sungguh-sungguh. Menurut Riswandha Imawan,

untuk bisa melaksanakan otonomi, terutama di negara berbentuk kesatuan seperti Indonesia, dibutuhkan tiga kondisi berikut:

- a. Pengakuan terhadap pluralisme masyarakat, yang tercermin dari kerelaan atau keikhlasan pemerintah nasional menyerahkan wewenang pemerintahan;
- b. Membuka kesempatan masyarakat di daerah untuk mengatur diri sendiri melalui *local self government*, sebab fokus aktivitas pemerintahan adalah untuk mensejahterakan rakyat;
- c. Penerapan model pembangunan sesuai dengan kekhasan daerah⁵.

Pengakuan terhadap pluralisme masyarakat merupakan hal yang absolut dalam masyarakat modern. Penciptaan organisasi lokal dapat membuka kesempatan bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam politik dan pemerintahan, hal ini dapat menjadi strategi agar tidak terjadi disintegrasi dari konflik yang muncul. Dengan langkah ini, maka demokrasi dalam masyarakat akan menjadi semakin kuat dan berdampak positif bagi pembangunan politik nasional.

3. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan. Untuk lebih memberikan

⁵ Riswandha Imawan, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 330.

keluasaan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi, Daan Suganda

berpendapat bahwa :

Urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.⁶

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia didasarkan pada Pasal 18 Amandemen Keempat UUD 1945, yang dinyatakan dari ayat (1) sampai ayat (7) Pasal 18 adalah sebagai berikut :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

⁶ Daan Suganda, 1992, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan di Daerah*, Bandung : Sinar Baru hlm 87.

5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Hal ini perlu ditegaskan karena menyangkut kekuasaan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan, wewenang yang dimiliki daerah berasal dari pemerintah pusat, sebab pada hakikatnya dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan saja, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

Suatu wilayah negara yang sangat luas tidak mungkin segala urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah tersebut yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan saja. Karena itulah maka kemudian wilayah negara dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil, di daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi semuanya menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah

menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20 ayat (3) menyatakan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Yang dimaksud dengan asas otonomi dan tugas pembantuan adalah bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dilakukan dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

1) Asas Desentralisasi

Pelaksanaan pemerintahan semakin jelas terlihat nuansa desentralisasi, hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945, bahwa :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang.

- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan bunyi Pasal 18 UUD 1945, bisa ditarik benang merah bahwa "Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasikan"

Pertama, Desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis dan sistematis dari demokrasi Pancasila dan sistem politik Indonesia. *Kedua*, desentralisasi merupakan kebutuhan bagi Orde Baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus. *Ketiga*, demokrasi kita tak juga lepas dari isu yang sekarang menjadi *trend* di dunia internasional. Perihal demokrasi yang bagaimana yang paling dibutuhkan dewasa ini, tentu saja yang dibicarakan bukan masalah *ideal* namun *technical*.⁷

⁷ Rianto Nugroho D, 2000, *Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)*, Jakarta, Elekmedia Komputindo Kelompok Gramedia, hlm. 90.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan.

2) Asas Dekonsentrasi

Kuntana Magnar menyatakan : "Dekonsentrasi ialah Penyerahan sebagian dari kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah dan pada hakikatnya alat Pemerintah Pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah".⁸

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Penyerahan kekuasaan-kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alatnya di daerah dengan meningkatkan kemajuan masyarakat di daerah-daerah dalam negara modern tidak akan memuaskan dengan tidak

⁸ Kuntana Magnar, 1984, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Bandung, Armico, hlm. 14.

mengikutsertakan tenaga-tenaga yang berada dalam masyarakat dalam suatu daerah tertentu, yang mengetahui kepentingan-kepentingan dalam daerah itu lebih baik dari tenaga-tenaga pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu di samping dekonsentrasi dilakukan pula sistem desentralisasi yaitu pembagian kekuasaan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Menurut batasan atau rumusan asas dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi, yaitu ditinjau dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan pemerintahan daerah administratif dan dari segi pembagian wilayah negara. Ditinjau dari segi pemberian wewenang asas dekonsentrasi adalah asas yang dimaksud akan memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah, untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang pusat yang terdapat di daerah.

Apabila ditinjau dari segi pembentukan pemerintahan daerah administratif, asas dekonsentrasi berarti asas yang membentuk pemerintahan-pemerintahan daerah administratif di daerah untuk diberi tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah administratif yang bersangkutan.

Apabila ditinjau dari segi pembagian wilayah negara, asas dekonsentrasi ialah asas yang akan membagi wilayah negara menjadi

3) Asas Tugas Pembantuan

Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada Kabupaten/Kota dan atau desa serta dari pemerintah Kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Di muka telah disebutkan bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah, menjadi urusan rumah tangganya. Oleh karena itu beberapa urusan pemerintah masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Tetapi berat sekali bagi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah daerah di daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintahan daerah di daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkat di daerah.

Karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Hal inipun mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah pusat yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan dilaksanakannya berbagai urusan pemerintah di daerah menurut asas tugas pembantuan.

4. Prinsip Penyelenggaraan Negara yang Bersih

Tuntutan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN) kembali marak setelah terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997. Bahkan, persoalan tentang perlu atau tidaknya seorang pejabat melaporkan dan mengumumkan harta kekayaan yang dimiliki sebelum dan sesudah menduduki suatu jabatan negara mulai ramai diperdebatkan dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kemudian, pada Sidang Kabinet memutuskan bahwa pejabat tinggi negara dan pejabat negara lainnya harus melaporkan seluruh harta kekayaan pribadi, termasuk juga harta istri maupun suami, baik harta bergerak maupun tidak bergerak. Laporan ini bersifat tertutup, artinya hanya dilaporkan kepada Presiden dan tidak untuk di publikasikan kepada masyarakat. Tetapi, pelaksanaan ini belum terealisasi pada saat itu.

Turunnya Soeharto dari kursi kepresidenan dan lemahnya legitimasi politik Kabinet Reformasi Pembangunan yang dipimpin oleh Presiden Habibie, menjadikan tuntutan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN kembali diperdebatkan. Kemudian, pada Sidang Istimewa MPR menghasilkan Tap MPR-RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas KKN. Pada tahun 1999, dibentuklah Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas KKN.

Penyelenggaraan adalah pelaksanaan sesuatu sebagai perwujudan kewenangan atau tugas.⁹ Jadi, penyelenggaraan negara yang bebas KKN adalah seluruh kegiatan negara dan pembangunan negara yang bebas dari unsur KKN. Disini, yang lebih diutamakan adalah proses kegiatannya. Penjelasan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Pasal 3 menjelaskan mengenai asas-asas umum penyelenggaraan negara, meliputi:

1) Asas Kepastian Hukum

Adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2). Asas Tertib Penyelenggaraan Negara.

Adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

2) Asas Kepentingan Umum.

Adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif dan selektif.

3) Asas Keterbukaan.

Adalah asas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi.

4) Asas Proporsionalitas.

⁹ Vera Jasini Putri, *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah*, Friedrich Naumann Stiftung, Jakarta, 2003, hlm 123.

Adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

5) Asas Profesionalitas.

Adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6) Asas Akuntabilitas.

Adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara, harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN sebenarnya telah menjadi dilema sejak awal berdirinya Orde Baru. Selama ini, telah dibentuk berbagai instrumen hukum dan lembaga dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Gerakan anti korupsi di Indonesia telah ada sejak lama dan tertuang dalam berbagai peraturan. Setelah munculnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Korupsi, kemudian muncul Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, kemudian didukung Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN, disusul Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-undang Anti Korupsi), dan yang terakhir Undang-undang Nomor 30 Tahun

2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun, terlihat upaya-upaya tersebut hanya berhenti sampai tataran normatif dan tidak berlanjut ke tataran yang konkrit dan operasional. Ekonomi biaya tinggi dan krisis kepercayaan kepada pemerintah merupakan bukti dari tidak adanya komitmen dan tindakan yang sungguh-sungguh dari pemerintah Orde Baru untuk mencapai tujuan tersebut.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN Pasal 1 angka 1, menyebutkan bahwa: Penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian dalam Pasal 1 angka 2, menyebutkan pengertian tentang penyelenggara negara yang bersih adalah penyelenggara negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek KKN, serta perbuatan tercela lainnya. Mengenai penyelenggara negara, lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 2, yaitu:

1. Pejabat negara pada lembaga tertinggi negara;
2. Pejabat negara pada lembaga tinggi negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan

7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika dikaitkan dengan pemerintahan daerah, penyelenggara negara yang dimaksud adalah Gubernur, Wakil Gubernur, dan Bupati atau Walikota beserta seluruh jajarannya, karena penyelenggara negara bukan hanya pemerintah pusat saja, tetapi pemerintah daerah juga merupakan penyelenggara negara.

Pelaksanaan pemerintahan daerah di bawah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, dikhawatirkan akan menimbulkan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, diperlukan transparansi atau keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dimaksudkan agar, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui berbagai informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah secara benar, jujur dan tidak diskriminatif. Transparansi ini merupakan jaminan kesempatan bagi masyarakat untuk mengetahui suatu proses pengambilan keputusan, alasan pengambilan keputusan dan pejabat mana yang membuatnya. Makna dari transparansi dal penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam 2 hal, yaitu:

- 1) Salah satu wujud pertanggung jawaban pemerintah kepada rakyat, dan

- 2) Upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek KKN.¹⁰

Tuntutan adanya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik tidak hanya kepada pemerintah daerah (eksekutif), tetapi juga kepada DPRD (legislatif). DPRD harus lebih terbuka kepada masyarakat, mengingat posisi DPRD dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, misalnya masyarakat mendapat informasi mengenai agenda rapat DPRD yang terbuka untuk umum supaya masyarakat bisa mengikuti jalannya proses rapat tersebut, masyarakat mendapat informasi tentang keputusan yang dihasilkan DPRD dalam setiap rapat yang diselenggarakannya.

5. Keuangan Daerah.

Kebijakan Anggaran merupakan acuan umum dari Rencana Kerja Pembangunan dan merupakan bagian dari perencanaan operasional anggaran dan alokasi sumberdaya, sementara arah kebijakan keuangan daerah adalah kebijakan penyusunan program dan indikasi kegiatannya pada pengelolaan pendapatan dan belanja daerah secara efektif dan efisien.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pelaksanaan keuangan daerah senantiasa diarahkan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menopang kegiatan ekonomi masyarakat, serta

¹⁰ An, *Mencari Format Dan Konsep Transparansi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, www.bkksi.or.id.

meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan sebagaimana arah tujuan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah dalam bentuk kerangka Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian APBD, yaitu suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan. Selain itu, APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Keterkaitan keuangan daerah yang melekat dengan APBD merupakan pernyataan bahwa adanya hubungan antara dana daerah dan dana pusat atau dikenal dengan istilah perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dana tersebut terdiri dari dana dekonsentrasi (PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan) dan Dana Desentralisasi. Dana dekonsentrasi berbentuk dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus, sedangkan yang

B. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Hubungan pengawasan di dalam sebuah organisasi merupakan hubungan yang bisa dikatakan sebagai hubungan yang bersifat vertikal. Hubungan vertikal diartikan sebagai hubungan antara satuan-satuan kerja tingkat atasan dengan satuan-satuan kerja tingkat bawah. Hubungan vertikal diimplementasikan dengan hubungan pengawasan. Akan tetapi sekarang dengan adanya fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD, maka hubungan pengawasan juga merupakan hubungan yang bersifat eksternal dan hubungan yang bersifat horisontal. Dikatakan sebagai hubungan eksternal, karena unit pengawas tersebut yaitu lembaga DPRD terletak diluar struktur organisasi Pemerintah Daerah. Sedangkan dikatakan sebagai hubungan horisontal, karena DPRD mempunyai kedudukan yang sejajar dengan Pemerintah Daerah.

Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan¹¹. Selanjutnya pengawasan tersebut dapat bersifat: (1) politik, bila yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektifitas dan/atau legitimitas; (2) hukum, bila yang menjadi ukuran adalah yuridkitas dan/atau legalitas; (3) ekonomis, bila yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan penggunaan teknologi; dan (4) moral, bila yang menjadi

sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas pejabat (S. Prajudi Atmosudirdjo, 1994: 85).¹²

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan untuk menjamin adanya akuntabilitas administrasi pemerintahan secara rutin dan usaha-usaha pembangunan. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak diluar eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan.¹³

Pemberian otonomi daerah yang luas berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan (diskresi) kepada daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian wewenang dan keleluasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan. Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (adanya kontrol sosial).

Menurut Mardiasmo untuk keperluan akuntabilitas, ada beberapa jenis pengawasan yang dilakukan, sebagai berikut:

1. pengawasan internal, adalah pengawasan yang dijalankan oleh pengawas terhadap bawahannya dalam unit kerjanya;
2. pengawasan fungsional, adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang kewajiban utamanya adalah mengawasi, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);

¹²Ibid

¹³ Ibid, *Prinsip-prinsip Akuntansi Keuangan Dasar*, Li'Yun, Jakarta: Andi 2002, hlm 2

3. pengawasan legislatif, adalah pengawasan yang dijalankan oleh DPR dan DPRD;
4. pengawasan masyarakat, adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat seperti media massa, LSM, ormas, dan lain-lain;
5. pengawasan hukum, adalah pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA). MA memiliki wewenang dan kewajiban untuk menjalankan pengawasan atas pemerintah dalam bidang perundang-undangan (*hak menguji materiil/judicial review*).¹⁴

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 jo Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan untuk mencapai tingkat kinerja tertentu, menjamin susunan administrasi yang terbaik dalam operasi unit-unit Pemerintahan Daerah baik secara internal maupun dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain, untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan Pembangunan daerah dan Nasional, untuk melindungi masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan di daerah, dan untuk mencapai integritas nasional.

Melihat definisi serta tujuan pengawasan bahwa dari sejumlah fungsi manajemen, pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan manajemen itu sendiri. Fungsi manajemen lainnya

¹⁴ibid

seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik.

Demikian pula halnya dengan fungsi evaluasi terhadap pencapaian tujuan manajemen akan berhasil baik apabila fungsi pengawasan telah dilakukan dengan baik. Dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun di lingkungan perusahaan swasta maupun pemerintahan makna pengawasan ini agaknya tidak terlalu sulit untuk di pahami. Akan tetapi untuk memberi batasan tentang pengawasan ini masih sulit untuk di berikan. Bagi para ahli manajemen, tidak mudah untuk memberikan defenisi tentang pengawasan, karena masing-masing memberikan defenisi tersendiri sesuai dengan bidang yang di pelajari oleh ahli tersebut. Berikut ini Penulis akan mengambil beberapa pendapat dari beberapa serjana.¹⁵

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah "Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi. Menurut seminar ICW pertanggal 30 Agustus 1970 mendefenisikan bahwa " Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan / kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah di tetapkan. Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di

laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai.

Sebagai bahan perbandingan diambil beberapa pendapat para sarjana di bawah ini antara lain: Menurut Prayudi: "Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan".¹⁶

Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan. Menurut M. Manullang mengatakan bahwa: "Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula" Dilain pihak menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujamto memberikan batasan : "Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Menurut Harold Koonz,dkk, yang dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah:

Pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pngawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan

¹⁶ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal 80.

rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.

Dari beberapa defenisi yang di kemukakan di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa:

- a. Pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus-menerus di laksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian di adakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak.
- b. Selain itu Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah di capai dengan hasil-hasil yang seharusnya di capai. Dengan kata lain, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya.¹⁷

Akan tetapi kalau di terjemahkan begitu saja istilah *controlling* dari bahasa Inggris, maka pengertiannya lebih luas dari pengawasan yaitu dapat diartikan sebagai pengendalian, padahal kedua istilah ini berbeda karena dalam pengendalian terdapat unsur korektif. Istilah pengendalian berasal dari kata kendali yang berarti mengekang atau ada yang mengendalikan. Jadi berbeda dengan istilah pengawasan, produk langsung kegiatan pengawasan adalah

¹⁷ Ibid.

untuk mengetahui sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada objek yang di kendalikan. Dalam pengendalian kewenangan untuk mengadakan tindakan korektif itu sudah terkandung di dalamnya, sedangkan dalam pengertian pengawasan tindakan korektif itu merupakan proses lanjutan. Pengendalian adalah pengawasan ditambah tindakan korektif. Sedangkan pengawasan adalah pengendalian tanpa tindakan korektif. Namun sekarang ini pengawasan telah mencakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan penilaian terhadap kegiatan. Menurut Prayudi, dalam mencapai pelaksanaan pengawasan terhadap beberapa asas antara lain:

- a. Asas tercapainya tujuan, ditujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan.
- b. Asas efisiensi, yaitu sedapat mungkin menghindari deviasi dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain diluar dugaan.
- c. Asas tanggung jawab, asas ini dapat dilaksanakan apabila pelaksana bertanggung jawab penuh terhadap pelaksana perencanaan.
- d. Asas pengawasan terhadap masa depan, maksud dari asas ini adalah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.
- e. Asas langsung, adalah mengusahakan agar pelaksana juga

- f. Asas refleksi perencanaan, bahwa harus mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
- g. Asas penyesuaian dengan organisasi, bahwa pengawasan dilakukan sesuai dengan struktur organisasi dan kewenangan masing-masing.
- h. Asas individual, bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditujukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana.
- i. Asas standar, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat, yang akan digunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan.
- j. Asas pengawasan terhadap strategis, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis.
- k. Asas kekecualiaan, bahwa efisiensi dalam pengawasan membutuhkan perhatian yang di tujukan terhadap faktor kekecualiaan yang dapat terjadi dalam keadaan tertentu, ketika situasi berubah atau tidak sama.
- l. Asas pengendalian fleksibel bahwa pengawasan harus untuk menghindarkan kegagalan pelaksanaan perencanaan.
- m. Asas peninjauan kembali, bahwa pengawasan harus selalu ditinjau, agar sistim yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.
- n. Asas tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan.

Oleh karena pengawasan tersebut mempunyai sifat menyeluruh dan luas, maka dalam pelaksanaannya diperlukan prinsip-prinsip pengawasan yang dapat dipatuhi dan dijalankan, adapun prinsip-prinsip pengawasan itu adalah sebagai berikut:

1. Objektif dan menghasilkan data. Artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.
2. Berpangkal tolak dari keputusan pimpinan. Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam tujuan yang ditetapkan.
3. Rencana kerja yang telah ditentukan.
4. Kebijakan dan pedoman kerja yang telah digariskan.
5. Perintah yang telah diberikan.
6. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.

Sedangkan pengawasan yang bersifat Preventif, artinya bahwa pengawasan tersebut adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan berkembangnya dan terulangnya kesalahan-kesalahan. Artinya pengawasan tersebut hendaknya tidak dijadikan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi. Efisiensi, artinya

pengawasan haruslah dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja.

Secara umum Pengawasan adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan kemudian dikoreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang semestinya atau yang telah ditetapkan.

Pengawasan yang dilakukan adalah bermaksud untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna, dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Dengan demikian pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pengawasan itu diadakan dengan maksud:

- a. Mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan.
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada pasaran.
- d. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah

- e. Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.

Sedangkan tujuan pengawasan akan tercapai apabila hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan. Hasil pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya. Dari uraian di atas dapatlah kita ambil kesimpulan bahwa pada dasarnya pengawasan bertujuan untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi nantinya dapat digunakan sebagai pedoman untuk mengambil kebijakan guna mencapai sasaran yang optimal. Selanjutnya pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk:

1. Menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan peringkat.
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Dari keseluruhan pendapat di atas dapat dilihat adanya persamaan pandangan yakni dalam hal tujuan dilakukannya kegiatan pengawasan, yaitu agar semua pekerja/kegiatan yang diawasi dilaksanakan sesuai dengan

rencana. Rencana dalam hal ini adalah suatu tolok ukur apakah suatu pekerjaan/kegiatan sesuai atau tidak. Dan yang menjadi alat ukurnya bukan hanya rencana tetapi juga kebijaksanaan, strategi, keputusan dan program kerja. Pengawasan juga berarti suatu usaha atau kegiatan penilaian terhadap suatu kenyataan yang sebenarnya, mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Berbicara tentang arti pengawasan dalam hukum administrasi negara maka hal ini sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan.

Tugas umum aparatur pemerintah dan tugas pembangunan hanya dapat dipisahkan, akan tetapi tidak dapat dibedakan satu samalain. Aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan juga sekaligus melaksanakan tugas pembangunan, demikian juga halnya aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pembangunan bersamaan juga melaksanakan tugas pemerintahan.¹⁸

Supaya perencanaan dan program pembangunan di daerah dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, maka hendaknya diperlukan pengawasan yang lebih efektif di samping dapat mengendalikan proyek-proyek pembangunan yang ada di daerah. Dengan demikian untuk lebih memperjelas arti pengawasan dalam kacamata hukum administrasi negara yang akan dilakukan oleh aparatur pengawasan maka berikut ini penulis akan mengemukakan pendapat guru besar hukum administrasi negara

Prayudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa : “Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan”

Berdasarkan kutipan di atas maka dapat difahami bahwa yang menjadi tujuan pengawasan adalah untuk mempermudah mengetahui hasil pelaksanaan pekerjaan dari aparat pemerintah di daerah sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan sebelumnya, dan sekaligus dapat melakukan tindakan perbaikan apabila kelak terjadi penyimpangan dari rencana/program yang telah digariskan. Sejalan dengan itu pemerintah pusat dalam hal melakukan pengawasan di daerah, juga melakukan pelimpahan bidang pengawasan ini kepada setiap Gubernur, dan Bupati.

Di samping itu gubernur dengan aparat pemerintah Daerah seharusnya melakukan pengendalian terhadap semua proyek-proyek daerah, inpres dan sebagainya dalam arti untuk mengetahui tahap-tahap kemajuan hasil pelaksanaan pekerjaan untuk dilaporkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

2. Jenis-jenis Pengawasan

Saiful Anwar menyebutkan bahwa berdasarkan bentuknya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisatoris/struktural termasuk dalam

lingkungan pemerintahan itu sendiri. Misalnya pengawasan yang dilakukan pejabat atasan terhadap bawahannya sendiri.

- b. Pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya pengawasan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah membagi menjadi 4 Jenis pengawasan, yaitu:

1. pengawasan represif, adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik itu berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, maupun Instruksi Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
2. pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga/Badan/Unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian;
3. pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Pemerintah Daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya;
4. pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan masyarakat.

Sedangkan menurut Instruksi Presiden Nomor 15 tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan, di dalam Pasal 2 di sebutkan bahwa pengawasan terdiri dari:

1. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah;

Mekanisme pelaksanaan pengawasan ini di atur di dalam Pasal 3 Instruksi Presiden Nomor 15 tahun 1983 yaitu:

- (1) Pimpinan semua satuan organisasi pemerintahan, termasuk proyek pembangunan di lingkungan Departemen/ Lembaga / Instansi lainnya, menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya di dalam lingkungan tugasnya masing-masing.
- (2) Pengawasan melekat dimaksud dalam ayat (1) dilakukan :
 - a. melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula;
 - b. melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaannya yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan;
 - c. melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antar kegiatan tersebut, dan hubungan antara berbagai kegiatan beserta sasaran yang harus dicapainya;
 - d. melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan ;

- e. melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporannya yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggungjawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan ;
- f. melalui pembinaan personil yang terus menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

2. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.

Mekanisme pelaksanaan pengawasan ini di atur di dalam Pasal 5 Instruksi Presiden Nomor 15 tahun 1983 yaitu:

Kegiatan pengawasan dilaksanakan berdasarkan Rencana Program Kerja Pengawasan Tahunan yang disusun sebagai berikut :

- a. Aparat pengawasan fungsional menyusun rencana kerjanya dalam bentuk Usulan Program Kerja Pengawasan Tahunan sesuai dan sejalan dengan petunjuk MENKO EKUIN & WASBANG;
- b. Usulan Program Kerja Pengawasan Tahunan tersebut disusun oleh BPKP menjadi Program Kerja Pengawasan Tahunan setelah

bersangkutan, dengan berpedoman kepada petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh MENKO EKUIN & WASBANG;

- c. Untuk menjamin keserasian dan keterpaduan pelaksanaan pengawasan, kepala BPKP memberikan pertimbangan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua BAPPENAS mengenai anggaran pelaksanaan Program Kerja Pengawasan Tahunan dimaksud pada huruf b.

3. Landasan Teoritis dan Yuridis dari Pengawasan Keuangan Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu instrumen yang merefleksikan keinginan pemerintah untuk melaksanakan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimaksudkan dalam upaya pelaksanaangood *governance*. Hal ini dapat dilihat dari indikator upaya penegakan hukum, transparansi, dan penciptaan partisipasi. Dalam hal penegakan hukum, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah mengatur secara tegas upaya hukum bagi para penyelenggara pemerintahan daerah yang diindikasikan melakukan penyimpangan. Sistem penyelenggaraan pemerintahan sekurang-kurangnya terdapat 7 elemen penyelenggaraan pemerintahan

- 3) Personil;
- 4) Keuangan;
- 5) Perwakilan;
- 6) Pelayanan Publik; dan
- 7) Pengawasan.

Ketujuh elemen diatas, merupakan elemen dasar yang akan ditata dan dikembangkan serta direvitalisasi dalam koridor Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Good governance sebagai suatu gerakan adalah segala daya upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik. *Good governance* hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Ketiga lembaga tersebut harus mampu bekerja secara sinergis, yang berarti setiap lembaga diharapkan dapat menjalankan perannya dengan optimal agar pencapaian tujuan berhasil dengan efektif. Pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan aktif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik termasuk mengajak kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas-aktivitas tersebut.

Berkaitan dengan pengawasan, salah satu masalah mendasar dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 terlihat dari lemahnya pengawasan maupun *check and balance*. Kondisi ini kemudian menimbulkan

daerah berkedudukan seakan-akan dibawah kontrol lembaga legislatif, tetapi dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mencoba mengembalikan hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan. Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan DPRD sangat besar baik ketika pemilihan kepala daerah, maupun dalam laporan pertanggung jawaban tahunan kepala daerah. Sehingga, kewenangan DPRD banyak yang dibatasi, misalnya dalam pemilihan kepala daerah yang langsung dipilih oleh rakyat, DPRD hanya memperoleh laporan keterangan pertanggung jawaban. Hal tersebut akan membatasi ruang gerak oknum-oknum di Kabupaten/ Kota untuk mempermainkan keuangan daerah.

Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dan tentunya dalam batas-batas kewenangan daerah.

Keuangan daerah dituangkan sepenuhnya kedalam APBD. APBD menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan

Pengawasan merupakan suatu rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Pengawasan dilakukan untuk menjamin semua kebijakan program dan kegiatan yang dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku. Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD wujudnya adalah dengan melihat, mendengar, dan mencermati pelaksanaan APBD yang dilakukan oleh SKPD, baik secara langsung maupun berdasarkan informasi yang diberikan oleh konstituen, tanpa masuk ke ranah pengawasan yang bersifat teknis.

Pengawasan anggaran meliputi seluruh siklus anggaran, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pertanggungjawaban. Secara sederhana pengawasan anggaran merupakan proses pengawasan terhadap kesesuaian perencanaan anggaran dan pelaksanaannya dalam melaksanakan pembangunan daerah. Pengawasan terhadap pelaksanaan perlu dilakukan, hal ini bertujuan untuk memastikan seluruh kebijakan publik yang terkait dengan siklus anggaran dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berorientasi pada prioritas publik.