

**PERSPEKTIF HUKUM DALAM PENGAWASAN
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

Oleh : Isnawati

Dosen Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda

ABSTRACT

Phenomena occurring in the area are very interesting; given the current state of affairs of the organization of the era is the era of decentralization of government affairs conducted by the local government. Shift in government policy is characterized by the localization policy strengthening the decentralization process that spawned regional autonomy. Good supervision in the planning stages of the budget, to be followed by good supervision in the area of financial management steps next stages of implementation and utilization of APBD. In every stage of regional financial management, strategic aspects of the monitoring in implementing are the principles of the net. Corruption in the use of the budget cannot be separated from the process of planning budgeting which is simply the process of preparing the RAPBD, often irregularities in the planning process marred practices are not good, among others, the project deposit, money politics so that the implementation of the APBD will also loaded with various irregularities.

Keywords : regional autonomy, local government, decentralization, supervision

I. PENDAHULUAN

Terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih merupakan salah satu tuntutan yang penting di era reformasi ini. Setelah kurang lebih 15 (*lima belas*) tahun reformasi berlangsung, harapan terciptanya penyelenggaraan negara yang bersih belumlah terwujud sepenuhnya, bahkan beberapa kasus korupsi yang terungkap justru diwarnai oleh kasus-kasus yang terjadi di era reformasi. Pengungkapan berbagai kasus korupsi, utamanya kasus-kasus penyalahgunaan pengelolaan keuangan yang terjadi di pusat dan didaerah-daerah menjadi indikasi belum terwujudnya prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersih dalam pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah. Persoalan konsekuensi yuridis apabila ditemukan penyimpangan pengelolaan keuangan melalui pengawasan dapat diklasifikasikan sebagai perbuatan pelanggaran hukum administrasi atau merupakan tindak pidana korupsi.

Belum tuntasnya agenda mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN), secara tegas diakui dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. Untuk menunjang kebutuhan masyarakat di era reformasi dibentuklah sebuah lembaga khusus yang bertugas dalam pemberantasan korupsi melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dimana Undang-Undang ini memberi kewenangan yang lebih besar kepada KPK sebagai penyelidik dan penyidik juga penuntutan perkara korupsi dibanding dengan institusi penyidik lainnya (kejaksaan dan kepolisian), sehingga KPK menjadi "*Super Body*" dalam penegakan hukum terhadap korupsi. Hal ini terlihat dari langkah tegas aparat penegak hukum dalam memberantas korupsi yang telah mengalami kemajuan, sedikit-banyak telah menahan laju perilaku korupsi dari para penyelenggara negara.

Fenomena yang terjadi di Daerah sangat menarik perhatian, mengingat era penyelenggaraan urusan negara saat ini adalah era *desentralisasi* yang sebagian urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah Daerah. Pergeseran kebijakan pemerintah adalah lokalisasi kebijakan yang ditandai dengan menguatnya proses *desentralisasi* yang melahirkan otonomi daerah. Pengawasan merupakan instrumen utama dalam *hukum administrasi* yang merupakan bagian dari upaya penegakan *hukum preventif*. Penegakan hukum merupakan suatu upaya untuk mewujudkan kepatuhan hukum masyarakat. Dalam konteks hukum administrasi, penegakan hukum tidak selalu bermakna tindakan *responsif* dengan diberikan sanksi terhadap

pelaku pelanggaran. Pengawasan ditujukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran sekaligus menghentikan lebih dini adanya pelanggaran agar terhindar dari akibat yang lebih buruk.

II. ANALISIS HUKUM

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan keuangan daerah dalam Pasal 1 menjelaskan ruang lingkup pengertian pengelolaan keuangan daerah yaitu *“Keseluruhan kegiatan meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah”*. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman pengelolaan keuangan daerah dikerucutkan pada proses APBD yang diawali dengan penyusunan RAPBD oleh Pemerintah Daerah kemudian persetujuan oleh DPRD, pengesahan oleh Pemerintah Pusat, Penetapan menjadi APBD sampai implementasi dan penerapan atau pemanfaatan anggaran dengan melaksanakan, menatausahakan serta mempertanggung jawabkannya, termasuk didalamnya aspek pengawasan.

Pengawasan yang baik dalam tahapan perencanaan APBD, harus diikuti pula dengan baiknya pengawasan dalam tahapan pengelolaan keuangan daerah berikutnya tahapan implementasi dan pemanfaatan APBD. Pada tahap ini telah mendapat perhatian dari berbagai institusi yang telah disediakan oleh peraturan perundang-undangan, antarlain Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Keppres Nomor 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi dasar pembentukan Badan Pengawas didaerah otonom atau BAWASDA sebagai kepanjangan fungsi Pengawasan Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD Dan DPRD yang menempatkan lembaga DPD dan DPRD sebagai pengawas APBD. Selain itu juga terdapat pengawasan internal dari jajaran Departemen Dalam Negeri yang biasa dikenal dengan Inspektorat Jenderal dan lain-lain. Dengan demikian, baik secara eksternal maupun internal telah banyak tersedia lembaga pengawasan sebagai perangkat dalam sistem pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

III. PROBLEMATIKA

Pengungkapan berbagai kasus korupsi di pusat dan daerah memberikan ilustrasi yang cukup bahwa pengelolaan keuangan pusat dan daerah masih belum berjalan dengan baik berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN. Ketiadaan dan lemahnya pengawasan dalam pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah membuka peluang terjadinya penyalahgunaan dan penyimpangan yang berpotensi pada terjadinya tindak pidana korupsi dalam pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah.

Disetiap tahapan pengelolaan keuangan daerah, aspek pengawasan menjadi strategis dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip penyelenggaraan yang bersih. Terjadinya korupsi pada penggunaan anggaran tidak dapat dilepaskan dari proses perencanaan penganggarannya yang secara sederhana merupakan proses penyusunan RAPBD, seringkali terjadi penyimpangan dalam proses perencanaan tersebut yang diwarnai praktek-praktek yang tidak baik, antara lain adanya proyek titipan, *money politic* sehingga dalam penyelenggaraan APBD nantinya juga sarat dengan berbagai penyimpangan.

Berbagai pemberitaan baik melalui media cetak maupun elektronik menggambarkan dengan jelas fenomena perilaku pejabat di daerah baik *legislatif* maupun *eksekutif* yang mengalami *euforia* akibat besarnya kewenangan yang dimiliki setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

IV. PEMBAHASAN

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan dampak negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Di satu sisi menyebabkan kesengsaraan dan kemiskinan, namun di sisi lainnya telah menjadi pemicu reformasi total yang dapat menjadi jalan bagi peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu unsur reformasi dengan pemberian otonomi luas kepada daerah untuk mengurus rumah tangga sendiri demi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berfungsi untuk memberi pengaruh dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan bernegara (*direktif*), membina kearah kesatuan bangsa (*integratif*), pemeliharaan dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (*stabilitatif*) dan penyempurnaan terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun menjaga tindakan warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat (*perspektif*), upaya yang dilakukan untuk mendapatkan keadilan (*korektif*).

Pengelolaan keuangan daerah menjadi instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, utamanya dalam rangka melihat kinerja pengelolaanya dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai roh dari otonomi melalui kinerja penyusunan APBD dari pemerintah dalam satu tahun periode. Ironinya ditengah semakin menguatnya kedudukan daerah, tidak diikuti dengan peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintah di daerah. Hal ini dapat terlihat dari "*Penyusunan APBD yang tidak sesuai dengan kebutuhan otonomi Daerah*" dan banyak mengalami keterlambatan. Keadaan ini semakin buruk jika dikaitkan dengan fungsi dan kedudukan anggaran menurut *Mardiasmo* yang dikutip oleh *Bachrul Amiq* sebagai berikut :

1. Kedudukan Anggaran

- a. Anggaran merupakan alat terpenting bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat;
- b. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*.
- c. Anggaran diperlukan untuk menyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

2. Fungsi Anggaran

- a. Alat perencanaan
- b. Alat pengendalian
- c. Alat kebijakan fiskal
- d. Alat politik
- e. Alat koordinasi dan komunikasi

- f. Alat penilaian kinerja
- g. Alat motivasi.

Dengan demikian dalam pengelolaan keuangan negara/daerah mencakup beberapa peranan penting dari beberapa organ negara/pemerintah yaitu :

- a. Organ pemerintahan yang memegang pimpinan di bidang keuangan
- b. Pejabat yang menjalankan pengurusan umum (*otoristor dan ordonatur*) serta pejabat yang ditunjuk menjalankan pengurusan
- c. Wilayah (*gronddebied*) berlakunya sistem pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan
- d. Institusi pengawasan pengelolaan keuangan.

Sedangkan menurut Rahardjo Adisasmita dalam konsep manajemen keuangan daerah yang lebih luas meliputi aspek-aspek, sebagai berikut :

- a. Pengelolaan (*optimalisasi* dan/atau penyeimbang) seluruh sumber yang mampu memberikan penerimaan, pendapatan dan/atau penghematan yang mungkin dilakukan.
- b. Ditetapkan oleh Badan eksekutif, serta diawasi dan dikendalikan oleh seluruh komponen masyarakat dan Badan Legislatif Daerah.
- c. Diarahkan untuk mencapai kesejahteraan seluruh masyarakat.
- d. Didasari oleh prinsip-prinsip Ekonomi, Efisiensi dan Efektivitas (*value for money*)
- e. Dokumentasi untuk *transparansi* dan *akuntabilitas*.

Kuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keuangan negara. Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara secara tegas menyebutkan bahwa yang dikategorikan sebagai *keuangan negara termasuk didalamnya adalah penerimaan Daerah, Pengeluaran Daerah, Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang*, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Kewenangan pengelolaan keuangan berada pada kepala daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 156 ayat (1) selanjutnya pengelolaan keuangan daerah secara periodik dituangkan dalam APBD sebagaimana diatur dalam Pasal 179 UU Nomor 32 Tahun 2004, secara konkret *pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya dimulai dari proses perencanaan yaitu penyusunan APBD, pelaksanaan APBD, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban APBD*, termasuk di dalamnya aspek pengawasan.

Aspek pengawasan merupakan aspek yang penting dalam negara hukum, bahkan menjadi salah satu pilar yang harus ada untuk menghindarkan penyalahgunaan kekuasaan yang dimiliki oleh para penyelenggara negara. Dikemukakan oleh *Karl Loewenstein* sebagaimana dikutip oleh *La Ode Husen* dan dikutip kembali oleh *Bahrul Amiq* bahwa aspek pengawasan merupakan unsur yang penting dalam konsepsi negara hukum dan demokrasi. Salah satu pengertian sistem *konstitusionalisme* adalah adanya struktur pemerintahan dengan cabang-cabang yang berbeda dan yang saling mengawasi penggunaan kekuasaan oleh masing-masing cabang tersebut.

Pentingnya pengawasan sebagai instrumen pencegahan atas terjadinya pelanggaran baik itu administrasi maupun pidana. Terlebih lagi pengelolaan keuangan publik, pengawasan dapat menghindarkan terjadinya kerugian negara oleh para pengelola keuangan. Terselamatkannya keuangan negara dari "*kebocoran*" bagaimanapun lebih baik dan lebih menguntungkan dibanding dengan apapun langkah yang diambil setelah keuangan mengalami "*kebocoran*".

Untuk menghindari pemasalahan diatas maka dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, ada tujuan yang ingin dicapai yaitu kinerja yang tinggi dalam *aspek ekonomi*, *aspek administratif* dan *aspek politik*. Langkah-langkah yang diperlukan adalah perencanaan strategik yang komperehensif yang didukung oleh kebijakan publik yang berkeadilan untuk mencapai kinerja yang tinggi dalam pelaksanaannya yang berbasis pada *good governance*. Adapun 5 (lima) strategi kebijakan publik mengenai akuntabilitas, yaitu :

a. Core Strategy (strategi inti)

Strategi yang memfokuskan pada tanggung jawab apa yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang menjadi kewajiban dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan di sektor publik harus jelas, mudah diklarifikasi sesuai tujuan dan arah pembangunan daerah yang ditetapkan tidak hanya bidang ekonomi saja tetapi meliputi pembangunan di bidang sosial dan politik.

b. Consequences Strategy (strategi konsekuensi)

Strategi yang memperhitungkan konsekuensi (akibat atau dampak) yang ditimbulkan oleh pengembangan berbagai kegiatan pembangunan ekonomi dan sosial yang bersifat kompetitif dan cenderung meningkat. Strategi ini harus mampu mencegah atau mengatasi konsekuensi negatif yang mungkin terjadi dengan melakukan upaya atau langkah-langkah pencegahan secara terarah dan konstruktif.

c. Customer Strategy (strategi Pelanggan)

Strategi yang mengutamakan kepentingan pelanggan, yaitu masyarakat yang menjadi pengguna jasa pelayanan publik (umum). Kepuasan masyarakat akan kebutuhan pelayanan publik yang telah terpenuhi sebagai tugas dan kewenangan pemerintah daerah.

d. Control Strategy (strategi pengawasan)

Strategi yang ditujukan untuk melakukan pengawasan, utamanya terhadap terlaksananya pemberdayaan meliputi pemanfaatan sumber daya, pemberdayaan staf aparat pemerintah daerah dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidup bagi kesejahteraan masyarakat.

e. Culture Strategy (strategi budaya)

Strategi yang ditujukan untuk membangkitkan nilai-nilai budaya (tradisional) yang terkandung dalam masyarakat untuk digunakan sebagai faktor pendukung pembangunan daerah agar dapat mencapai hasil yang optimal dengan memperkuat rasa dan semangat kebersamaan yang lebih tinggi.

Pengawasan dalam hal ini dikaitkan dengan persoalan APBD sebagai sebuah rencana yang menjadi tolak ukur keberhasilan dalam pengimplementasiannya. Disini urgensi pembahasan tentang pengawasan diletakkan dalam fungsi manajemen P.O.A.C (*Planing, Organizing, Actuating dan Controlling*). Dalam konteks APBD maka pengawasan ditujukan sebagai penutup terhadap semua aktifitas fungsi-fungsi manajemen sebelumnya, mulai dari proses penyusunan APBD sebagai rencana (*planing*), proses pelaksanaan meliputi pengorganisasian (*organizing*), pemberi perintah (*commanding*), pengarahan (*directing*) dan realisasi pembiayaan atau pembelanjaan (*budgeting*).

Dalam perspektif hukum administrasi, menurut *J.B.J.M ten Berge* bahwa pengawasan merupakan bagian yang penting dalam penegakan hukum administrasi (*administrative rechts hand having*). Pengawasan merupakan penegakan hukum preventif yang ditujukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi. Melalui pengawasan dapat diketahui lebih dini adanya pelanggaran sehingga dapat dihindarkan akibat yang lebih fatal, sebelum timbul dampak yang lebih besar dari pelanggaran yang terjadi, dapat segera dihentikan melalui instrumen pengawasan.

Dalam perspektif hukum tata negara, pengawasan merupakan bagian dari mekanisme *check and balance* antar lembaga negara. Menurut *La Ode Husen* yang dikutip *Bachrul Amiq*

landasan teoritis dari pengawasan adalah teori negara hukum, teori demokrasi dan teori pemisahan kekuasaan yang merupakan landasan dari sebuah sistem ketatanegaraan. Hakekat pengawasan adalah pembatasan kekuasaan yang merupakan inti dari paham *konstitualisme* dan negara hukum. Bahkan pengawasan merupakan ciri kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang demokratis. Keterkaitan antara negara hukum dengan pengawasan semakin jelas karena keberadaan sarana kontrol atas tindakan penguasa/pemerintah menjadi elemen pokok dalam konsepsi negara hukum.

Dalam konsepsi negara demokrasi, pengawasan juga mendapatkan tempat yang sentral, terutama kaitannya dengan pengawasan terhadap pemerintah oleh rakyat. Sebagaimana pemahaman bahwa hakekat demokrasi adalah pemerintahan yang didasarkan atas kehendak rakyat, bukan atas kehendak penguasa. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam *menilai kebijaksanaan negara*, oleh karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

Pergeseran bentuk demokrasi dari demokrasi langsung menuju demokrasi perwakilan (*representative democracy*) memberikan dasar penguatan kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun DPRD. Pengawasan menjadi salah satu dari 3 (tiga) fungsi DPRD sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu *fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran*. Pengawasan pada hakekatnya merupakan sarana pembatasan kekuasaan menjalankan kewenangan yang dimiliki tidak menyalahgunakan kewenangannya serta tidak melakukan tindakan sewenang-wenang. Pengawasan sebagai sarana demokratisasi akan semakin mendapat tempatnya, jika terdapat hubungan timbal balik antara lembaga-lembaga pengawasan dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Pengawasan sebagai instrumen organisasi mempunyai banyak klasifikasi agar penegakan hukum dapat mewujudkan jaminan kepastian hukum dan keadilan, adapun klasifikasi pengawasan sebagai berikut :

- a. Pengawasan Intern dan pengawasan ekstern yang dikelompokkan berdasarkan hubungan antara pengawas dengan yang diawasi.
- b. Pengawasan preventif (*pra audit*) dan pengawasan represif (*post audit*) yang dikelompokkan berdasarkan waktu pengawasan.

- c. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung dikelompokkan berdasarkan obyek yang diperiksa.
- d. Pengawasan fungsional dan pengawasan struktural yang dikelompokkan berdasarkan institusi pengawasnya.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga diluar organ pemerintahan yang diawasi (*pengawasan eksternal*) dan dapat pula dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam lingkungan pemerintah itu sendiri (*pengawasan internal*), dengan klasifikasi sebagai berikut :

- a. Pengawasan Eksternal
 1. DPRD diatur dalam UU 32/2004, UU 22/2003, PP 58/2005, Permendagri 13/2006
 2. DPR/DPD diatur dalam UU 22/2003 diganti UU 27/2009 ttg Susduk yang berwenang melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah yang bersumber pada APBN
 3. BPK diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006
- b. Pengawasan Internal
 1. BPKP diatur dalam Keppres Nomor 31 Tahun 1983
 2. Inspektorat Jenderal diatur dalam Inpres Nomor 15 Tahun 1983
 3. Badan Pengawas Daerah (BAWASDA)
 4. Kepala Daerah diatur dalam UU 32/2004, PP 58/2005, Permendagri 13/2006
 5. APIP diatur dalam PP 79/2005 dan Permendagri 23/2007 tentang pengawasan dan penyelenggaraan pemerintah daerah termasuk pengelolaan daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara yuridis menjamin pelaksanaan pengawasan yang mampu memberi sumbangsih bagi terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, karena hal ini didukung adanya standar pemeriksaan yang jelas dalam melakukan pengawasan, serta akan memberikan kepastian hukum dan menghindarkan faktor "*like and dislike*" bagi BPK dalam menjalankan tugasnya.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Susduk yaitu UU Nomor 27 Tahun 2009 sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 2003 juga mengatur pengawasan oleh lembaga wakil rakyat atau *parliamentary control*. Pengawasan oleh parlemen tidak hanya diberikan kepada DPR untuk mengawasi pelaksanaan UU dan APBN (Pasal 69.c dan Pasal 70 (3)) tetapi juga diberikan kepada DPD untuk mengawasi pengelolaan keuangan daerah (Pasal 223 (1.d) Pasal 224 (1.f)) sedangkan DPRD Provinsi diberi tugas dan wewenang yang sama dalam pelaksanaan Perda dan APBD Provinsi (Pasal 292 (1.c) dan Pasal 293 (1.c)) begitu juga dengan DPRD Kabupaten/Kota yang

juga diberikan fungsi pengawasan dan wewenang terhadap pelaksanaan PERDA dan APBD Kabupaten/Kota (Pasal 343 (1.c) dan Pasal 344 (1.c)).

Kewenangan DPRD tersebut diatas kemudian ditegaskan lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD (Tata Tertib DPRD). Dalam Pasal 2 ditegaskan bahwa fungsi pengawasan DPRD diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan PERDA dan APBD, salah satu realisasi yang dimaksud yaitu diberikannya hak angket kepada DPRD sebagai sarana fungsi pengawasan atas pelaksanaan APBD yang merupakan realisasi dari Pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan berbagai peraturan yang mengatur pengawasan pengelolaan keuangan diatas, maka terbentuk Sistem Pengawasan pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari beberapa hal sebagai berikut :

- a. Adanya lembaga-lembaga yang memiliki wewenang pengawasan pengelolaan keuangan daerah. BPK melakukan pengawasan fungsional yang bersifat eksternal. Kepala Daerah melakukan pengawasan Melekat/Struktural. APIP (Inspektorat Jenderal, Inspektorat Daerah dan BPKP) melakukan pengawasan fungsional yang bersifat Internal. DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD yang bersifat eksternal.
- b. Adanya landasan hukum yang menjadi dasar lembaga-lembaga tersebut dalam menjalankan tugasnya, meskipun masih ditemukan kelemahan-kelemahan dalam dalam pengaturan tersebut.
- c. Adanya hubungan antar lembaga yang satu dengan yang lainnya. Hal ini terlihat dari dimungkinkannya koordinasi dalam antara BPK dan APIP yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.
- d. Memiliki tujuan yang sama dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara khususnya dalam hal pengelolaan keuangan daerah yang bersih dan bebas KKN.

Norma pengawasan merupakan salah satu bentuk norma sekunder yang menjadi norma penunjang bagi tegaknya norma hukum primer. Pada dasarnya Sistem Pengendalian Intern Keuangan Daerah merupakan suatu proses yang berkesinambungan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit uang yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengendalian melalui audit dan evaluasi untuk menjamin agar pelaksanaan kebijakan pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan. Menurut *Nawawi* yang dikutip *Bachrul Amiq* Pengawasan harus dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen/administrasi berlangsung, maupun setelah berakhir, untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan.

Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika perlu ditingkatkan, sebaliknya kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya. Untuk itulah fungsi pengawasan harus dilakukan sedini mungkin, agar segera diperoleh umpan balik (*feed back*).

V. PENUTUP

A. Kesimpulan

Perwujudan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas K.K.N dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan tuntutan dari konsepsi negara hukum dan demokrasi, yaitu sebagai berikut :

1. Pengawasan menjadi salah satu unsur penting bagi tegaknya 106 negara dan demokrasi guna mewujudkan penyelenggaraan 106 Negara yang bersih dan bebas K.K.N.
2. Sistem pengawasan pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan secara *substantive* sudah cukup baik.
3. Sistem Pengendalian Intern Keuangan Daerah merupakan suatu proses yang berkesinambungan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit uang yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengendalian melalui audit dan evaluasi untuk menjamin agar pelaksanaan kebijakan pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan.
4. Pergeseran kebijakan pemerintah adalah lokalisasi kebijakan yang ditandai dengan menguatnya proses *desentralisasi* yang melahirkan otonomi daerah.
5. Di setiap tahapan pengelolaan keuangan daerah, aspek pengawasan menjadi strategis dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip penyelenggaraan yang bersih.

b. Saran

Guna meningkatkan kinerja pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah agar tidak terjadi penyimpangan dan pelanggaran maka perlu dilakukan beberapa hal sebagai berikut :

1. Analisis dan kajian lebih mendalam dengan menggunakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan terutama dalam perangkat peraturan perundangan tentang pemerintah daerah dan pengelolaan keuangan daerah.

2. Implementasi dalam Peraturan Daerah (PERDA) tentang pengelolaan keuangan daerah khususnya dalam merumuskan ruang lingkup wewenang, mekanisme dan tindak lanjut pengawasan.
3. Pengawasan pengelolaan keuangan daerah lebih fokus pada tahap pelaksanaan APBD, sementara pengawasan pada tahap perencanaan atau penyusunan APBD hanya mengandalkan pada DPRD dan Pemerintah Pusat.
4. Pengawasan yang baik dalam tahapan perencanaan APBD, harus diikuti pula dengan baiknya pengawasan dalam tahapan pengelolaan keuangan daerah berikutnya tahapan implementasi dan pemanfaatan APBD.

DAFTAR PUSTAKA

- Akmal Boedianto, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, LaksBang, PRESSindo, Yogyakarta.
- A.Mukhti Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Bachrul Amiq, 2010, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara* LaksBang, PRESSindo, Yogyakarta.
- Hadari Nawawi, 1989, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Erlangga Sinar Grafika, Jakarta.
- Jazim Hamidi, Budiman NPD Sinaga, 2005, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Sorotan*, PT Tatanusa, Jakarta.
- Jimly Asshidiqie, 2004, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi : Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta.
- La Ode Husen, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Utomo, Bandung.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan Pembangunan, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta.
- Maria Farida Indarti Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan : Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta.

Mexasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung.

Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.

Murtir Jeddawi, 2009, *Mengefektifkan Peran Birokrasi Untuk Memangkas Perilaku Korupsi*, Total Media, Yogyakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD (Tata Tertib DPRD).

Rahardjo Adisasmita, 2011, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta.

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

Satya Arinanto, Ninuk Triyanti 2011, *Memahami Hukum : Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Pers, Jakarta.

Sony Yuwono, 2008, *Memahami APBD dan Permasalahannya*, Bayumedia, Malang.

Suriansyah Murhaini, 2008, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta.

Undang-Undang Dasar 1945 beserta Adendumnya.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 diubah dengan Undang-Undang 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

W. Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Daerah*, Grasindo, Jakarta.

Zudan Arif Fakrullah, 2003, *Arah Politik Hukum Pengembangan Kawasan Perekonomian Terpadu Dalam Era Otonomi Daerah*, Legality, Semarang.