

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Proklamasi kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 telah menjadi sumber hukum bagi pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun negara yang diproklamasikan kemerdekaannya itu bukanlah merupakan tujuan semata-mata, melainkan hanyalah alat untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara, yakni membentuk masyarakat yang adil makmur berdasarkan Pancasila. Setelah kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibentuklah Undang-Undang Dasar sebagai konsitusinya.

Sesuai dengan semangat dan jiwa konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945). Khususnya dalam Undang – Undang Dasar Tahun 1945 di Pasal 18, dimana pemerintarah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya masing masing sesuai dengan azas-azas otonomi daerah. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan azas-azas otonomi daerah yang mengatur pemerintahan daerah yaitu azas sentralisasi, azas desentralisasi, azas dekonsentrasi, dan azas *medebewind* atau tugas pembantuan menjadi salah satu indikator kewenangan dari pemerintahan daerah artinya semakin besar penerapan azas-azas tersebut maka semakin besar pula kewenangan pemerintahan daerah namun semakin kecil penerapan azas-azas tersebut maka semakin kecil pula kewenangan dari pemerintahan daerah tersebut.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Pasal 18 Undang Undang Dasar Tahun 1945

Indonesia sedang berada ditengah masa transformasi dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah oleh karena itu banyak sekali peraturan peraturan yang dibuat pemerintah untuk menjamin proses desentralisasi yang berlangsung dan berkesinambungan, pada prinsipnya inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan rumusan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab akan memberikan kepercayaan yang lebih mendalam bagi masing-masing daerah otonomi untuk mengelola wewenang yang lebih besar dan lebih luas. keluasan wewenang daerah ini diwujudkan dengan memberikan wewenang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur (*to legislate*), mengurus (*to execute*) dan mengembangkan (*to develop*) daerah sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya berdasarkan aspirasi masyarakat daerah tersebut. Selain itu dengan wewenang yang ada pada pemerintah daerah dapat menjadi mediator dan mampu membangkitkan partisipasi masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan publik. Sejalan dengan dinamika dan perkembangan politik yang demikian cepat, maka setelah reformasi bergulir, UU No. 32 tahun 2004 dirasakan sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan Otonomi Daerah sehingga perlu diganti. Maka lahirlah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan tanggal 2 Oktober 2014. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 ini asas penyelenggaraan otonomi daerah berubah dan disesuaikan dengan perkembangan zaman menjadi asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip

negara kesatuan RI sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Dasar pemikirannya sebagaimana dikemukakan dalam penjelasan umum adalah bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan pemberdayaan dan peran masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Berdasarkan kebebasan yang dimiliki untuk menyusun rencana pembangunan sendiri, daerah dapat mendayagunakan potensinya untuk mensejahterakan masyarakat sehingga pada masa yang akan datang diharapkan akan muncul berbagai pusat pertumbuhan baru diberbagai daerah yang potensial sehingga mengurangi aktifitas yang hanya di pusat. Disamping itu pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, aspek keungan daerah, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Berdasarkan otonomi luas akan dicapai ketahanan fiskal dan perekonomian suatu daerah yang pada gilirannya juga akan meningkatkan ketahanan fiskal dan ekonomi nasional.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Lihat Penjelasan Umum Undang Undang No.23 Tahun 2014

<sup>3</sup> Ujang Bahar, *Otonomi Daerah Terhadap Pinjaman Luar Negeri Antara Praktek Dan Teori*, Indeks, Jakarta, 2009, Hal. 4

Namun dengan adanya otonomi yang seluas-luasnya bukan berarti tidak muncul suatu permasalahan diantaranya adanya kecenderungan pergeseran pusat kekuasaan di daerah dari eksekutif ke tangan legislatif, diikuti pula dengan maraknya kasus-kasus korupsi di daerah bahkan karena wewenang yang lebih besar dan luas dalam mengelola anggaran di daerah menyebabkan pula terjadi gejala penyelewengan dan penyalahgunaan anggaran di daerah, baik secara langsung atau tidak langsung dalam bentuk penyalahgunaan peruntukan, baik dilakukan masing-masing pihak eksekutif ataupun kerjasama curang diantara keduanya. Adanya laporan sejumlah media massa makin menguatkan dugaan tersebut. Berdasarkan hasil ICW terdapat 330 kasus korupsi sepanjang 2020 yang dilakukan oleh perangkat desa. Hal di atas inilah yang membuat penyelenggaraan pemerintahan daerah terhambat sehingga diperlukan suatu bentuk pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah agar pihak yang menjalankan kekuasaan pemerintahan daerah terhadap keuangan daerah lebih berhati-hati dan tidak hanya menguntungkan diri sendiri tetapi juga lebih berpihak kepada masyarakat.

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 yang telah diperbaharui menjadi Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2010 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah disebutkan bahwa untuk menindaklanjuti terselenggaranya proses pembangunan yang sejalan dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*), Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berkewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk meningkatkan kemampuan pengelolaan keuangan, dan menyalurkan informasi keuangan kepada pelayanan publik sebagai wujud atas kegiatan yang

dilakukan Pemerintah, mengingat bahwa dari tahun ke tahun volume transaksi keuangan pemerintah menunjukkan kuantitas yang semakin besar, semakin rumit dan kompleks. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan, diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan, sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan, dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Oleh Sebab itu perlu adanya suatu pengawasan dalam pengelolaan anggaran daerah tersebut agar semua proses berjalan dengan baik sehingga dapat mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Untuk menyajikan informasi keuangan yang handal kepada para pemakai agar sesuai dengan rencana yang ditetapkan, diperlukan suatu upaya tertentu yang dipandang relevan, yaitu pengawasan keuangan daerah. Pengawasan diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.<sup>4</sup> Maka segala kegiatan dan tindakan yang dilakukan untuk menjamin agar pengaturan dan pengelolaan segala hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dalam bentuk APBD, dapat dilakukan tidak menyimpang dari rencana yang digariskan untuk mencapai tujuan. Artinya pengawasan keuangan

---

<sup>4</sup> Ide Bagus Pujiswara et al "Pengaruh Pemanfaatan Sistem Informasi Akuntansi Keuangan Daerah dan Pengawasan Keuangan Daerah. e-Journal, Volume 2, Nomor.1, 2014, hal. 1.

daerah dapat menjamin kesesuaian pengelolaan anggaran pendapatan daerah (APBD) dengan rencana dan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan pengawasan yang baik maka alokasi anggaran publik yang tercermin dalam anggaran pendapatan daerah (APBD) dapat diperuntukkan untuk kepentingan publik. Berdasarkan pemaparan diatas, maka penulis memfokuskan untuk meneliti dengan judul **“Pengawasan Keuangan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan dirumuskan beberapa permasalahan yakni sebagai berikut :

1. Bagaimanakah mekanisme pengawasan keuangan daerah jika dilihat dari sudut pandang pengawasan intern dan ekstern ?
2. Bagaimanakah implikasi pengawasan keuangan daerah terhadap penguatan otonomi daerah?

### **C. Tujuan Penulisan**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mekanisme pengawasan keuangan daerah yang dilihat dari sudut pandang pengawasan keuangan daerah ditinjau dari pengawasan intern dan ekstern.
2. Untuk mengetahui implikasi pengawasan keuangan daerah terhadap penguatan otonomi daerah.

#### **D. Manfaat Penulisan**

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, menambah dan melengkapi perbendaharaan dan koleksi karya ilmiah serta memberikan kontribusi pemikiran terhadap persoalan pengawasan keuangan daerah.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini semoga bermanfaat bagi semua orang yang ingin mengetahui bagaimana bentuk pengawasan keuangan daerah dan juga pada pejabat-pejabat pemerintahan daerah agar dapat menjalankan keuangan daerah yang baik dan bersih terbebas dari korupsi.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian, Ruang Lingkup Dan Tujuan Otonomi Daerah**

##### **1) Pengertian Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya disebut sebagai daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang undangan daerah otonom.<sup>5</sup>

Otonomi daerah merupakan fenomena politis yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi dan demokrasi apalagi jika dikaitkan dengan tantangan masa depan memasuki era perdagangan bebas yang antara lain ditandai dengan tumbuhnya berbagai bentuk kerjasama regional, perubahan pola atau sistem informasi global.

Melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintahan pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintahan daerah diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang untuk memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintahan atasnya

---

<sup>5</sup> Penjelasan Undang Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang *Pemerintahan Daerah*.



maupun kepada publik masyarakat<sup>6</sup>. Selain pengertian otonomi daerah diatas para ahli juga memberikan pendapat tentang pengertian otonomi daerah sebagai berikut:<sup>7</sup>

### 1. Menurut Kansil

Arti otonomi daerah menurut Kansil adalah hak, wewenang, serta kewajiban daerah untuk mengatur serta mengurus daerahnya sendiri sesuai perundang-undangan yang masih berlaku.

### 2. Menurut Widjaja

Otonomi daerah merupakan salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan yang pada dasarnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa dan negara secara menyeluruh dengan upaya yang lebih baik dalam mendekati berbagai tujuan penyelenggaraan pemerintahan agar terwujudnya cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.

### 3. Menurut Sunarsip

Arti otonomi daerah merupakan suatu wewenang daerah untuk mengurus dan mengatur semua kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri yang berlandaskan pada aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari pendapat para ahli dan juga peraturan perundang-undangan dapat kita ketahui bahwa kebebasan ataupun kewenangan untuk mengurus pemerintahan sendiri yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Adapun azas-azas dalam otonomi daerah. Yaitu:

---

<sup>6</sup> Haw. Widjaja, Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom, Jakarta , RajaGrafindo Persada, 2012, Hal. 7

<sup>7</sup> <https://www.seputarpengetahuan.co.id/23/07/2021/pengertian-otonomi-daerah.html>

- a) Sentralisasi yaitu sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat.
- b) Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c) Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- d) Tugas Pembantuan yaitu Penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau Desa, dari Pemerintah Propinsi kepada Kabupaten/kota dan/atau Desa, dari Pemerintah Kabupaten/Kota Kepada Desa.

Adapun prinsip-prinsip dari Otonomi Daerah adalah:<sup>8</sup>

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.

---

<sup>8</sup> Ateng Syafrudin, *kapita selekta hakikat otonomi&desentralisasi dalam pembangunan daerah*, yogyakarta, citra media,2006 hal. 21

- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjaga hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

## 2) Ruang Lingkup Otonomi Daerah

Menurut Syaekani bahwa ruang lingkup otonomi daerah meliputi bidang politik dan ekonomi. Ruang lingkup otonomi daerah di bidang politik berarti bahwa otonomi merupakan buah kebijakan desentralisasi, maka harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban politik.

Sedangkan ruang lingkup otonomi daerah dibidang ekonomi berarti bahwa otonomi daerah harus menjamin lancarnya kebijakan ekonomi nasional di daerah. Dalam hal ini, ekonomi akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsapemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas inventasi, memudahkan proses perizinan usaha , dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa kesejahteraan masyarakat ke arah yang lebih baik.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup><http://agussiswoyo.com/> 23/06/2021 kewarganegaraan/tujuan-asas-ruang-lingkup-dan-syarat-sukses-otonomi-daerah-di-indonesia

### 3) Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan utama dari otonomi daerah adalah disuatu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik. Dalam hal ini pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan pengambilan manfaat daripadanya. Pada sisi lain ,dengan adanya otonomi daerah maka pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis.

Pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diharapkan daerah dapat mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan dan kreativitas daerah akan terpacu sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi kekuasaan memungkinkan putra daerah mengembangkan potensi dan kompetensi diri mereka lebih baik dan berkontribusi secara aktif dalam pembangunan daerahnya.

Adapun tujuan khusus otonomi daerah adalah untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, terciptanya keadilan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka keutuhan NKRI.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> <http://agussiswoyo.com/kewarganegaraan/tujuan-asas-ruang-lingkup-dan-syarat-sukses-otonomi-daerah-di-indonesia,Op.Cit>

## **B. Tinjauan umum Tentang Teori Pengawasan**

### **1) Pengertian Pengawasan**

Dalam kamus besar bahasa Indonesia 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. Pengawasan bisa didefinisikan sebagai suatu usaha sistematis oleh manajemen bisnis untuk membandingkan kinerja standar, rencana, atau tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu untuk menentukan apakah kinerja sejalan dengan standar tersebut dan untuk mengambil tindakan penyembuhan yang diperlukan untuk melihat bahwa sumber daya manusia digunakan dengan seefektif dan seefisien mungkin didalam mencapai tujuan.

Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan. Seperti yang terlihat dalam kenyataan, langkah awal proses pengawasan adalah sebenarnya langkah perencanaan, penetapan tujuan, standar atau sasaran pelaksanaan suatu kegiatan. Pengawasan membantu penilaian apakah perencanaan pengorganisasian, penyusunan personalia, dan pengarahan telah dilaksanakan secara efektif.<sup>11</sup>

### **2) Tujuan Pengawasan**

Setiap kegiatan pasti memiliki tujuan begitu pula dengan pengawasan. Adapun dari tujuan pengawasan adalah :<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Indra iman dan Siswandi, *aplikasi manajemen perusahaan*, jakarta, mitra wacana media, 2007 hal. 173

<sup>12</sup>Bayu asr dan ilmu pengetahuan, *pengawasan (controlling)*,  
<http://bayuberbagiilmu21.blogspot.com/24/07/2021/pengawasan-controlling.html>

- 1) Mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan.
- 2) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan- kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahankesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.
- 3) Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada pasaran.
- 4) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula.
- 5) Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar .

### **3) Tipe Tipe Pengawasan**

Ada tiga tipe pengawasan, yaitu pengawasan pendahuluan, pengawasan “*concurrent*”, pengawasan umpan balik. Pengawasan pendahuluan (*feedforward control*) pengawasan pendahuluan, atau sering disebut *steering control* dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standart atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum satu tahap kegiatan tertentu diselesaikan jadi pendekatan pengawasan ini lebih aktif dan agresif dengan mendeteksi masalah-masalah dan mengambil tindakan yang perlu sebelum suatu masalah terjadi.

Pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan (*concurrent control*) pengawasan ini sering disebut pengawasan “ya-tidak” , *sreening control* berhenti–terus dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus

disetujui dulu, atau syarat tertentu harus dipenuhi dulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan, atau menjadi semacam peralatan “*double check*” yang lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan. Pengawasan umpan balik (*feedback control*).

Pengawasan umpan balik, juga dikenal sebagai *past-action controls*. Mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan, sebab-sebab penyimpangan dari rencana atau standar ditentukan, dan penemuan-penemuan diterapkan untuk kegiatan-kegiatan serupa dimasa yang akan datang. Pengawasan ini bersifat historis, pengukuran dilakukan setelah kegiatan terjadi.<sup>13</sup>

#### 4) Asas-Asas Pengawasan

Dalam mencapai pelaksanaan pengawasan, terdapat beberapa asas-asas yang harus diperhatikan antara lain :<sup>14</sup>

- a. Asas tercapainya tujuan, ditunjukan 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.

---

<sup>13</sup> Indra iman dan Siswandi *op cit* hal. 174

<sup>14</sup> Bayu asr dan ilmu pengetahuan, pengawasan (controlling), <http://bayuberbagiilmu21.blogspot.com/23/07/2021/pengawasan-controlling.html> , op cit

- 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 melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan.
- 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.

##### **5) Prinsip-Prinsip Pengawasan**

Pengawasan saat ini telah mencakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan penilaian terhadap kegiatan. 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 :<sup>15</sup>

- 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 dan perintah yang diberikan.
- 3) 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.
- 4) Efisiensi, artinya pengawasan haruslah dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja.

Dilihat dari segi subjek atau petugas control atau yang melakukan pengawasan, maka pengawasan dapat dibedakan atas :<sup>16</sup>

1. Pengawasan internal, yakni pengawasan yang dilakukan oleh petugas-petugas dari organisasi atau perusahaan atau jawatan yang sedang melaksanakan kegiatan.

---

<sup>15</sup> Bayu asr dan ilmu pengetahuan, pengawasan (controlling),  
<http://bayuberbagiilmu21.blogspot.com/23/07/2021/pengawasan-controlling.html> ,

<sup>16</sup> *Ibid hal. 180*

2. Pengawasan eksternal, adalah pengawasan yang dilancarkan oleh petugaspetugas dari luar organisasi ataupun perusahaan atau jawatan yang bersangkutan, baik merupakan pengawasan dari pihak pemerintah maupun dari masyarakat umum.
3. Pengawasan formal, yakni pengawasan yang dilakukan oleh petugas-petugas resmi atau petugas-petugas yang sudah ditunjuk sebelumnya dan biasanya dilakukan sesuai dengan rencana, program maupun jadwal yang sudah ditetapkan semula.
4. Pengawasan informal, yakni pengawasan yang dilakukan petugas-petugas yang ditunjuk sewaktu-waktu, dilakukan oleh petugas tidak resmi dan sering kali pengawasan jenis ini dilakukan seketika jika terjadi hal-hal yang tidak dibenarkan menurut rencana serta sering dilakukan di luar program dan jadwal yang telah ditetapkan sebelumnya.
5. Pengawasan manajerial adalah pengawasan yang dilakukan oleh manajer atau pemimpin, biasanya menyangkut segala sesuatu yang berkenaan dengan proses manajemen, yaitu perencanaan, pengorganisasian dan penggerakan orang-orang.
6. Pengawasan staf, yakni pengawasan yang dilakukan oleh staf yang memang diberi tugas untuk melakukan pengawasan dalam bidang-bidang kegiatan tertentu.

#### **6) Pengawasan dan Pemeriksaan**

Pemeriksaan dalam bahasa inggris disebut sebagai *audit*. Istilah ini digunakan untuk menghindari sulitnya mencari batasan dari kata pemeriksaan, didalam

kegiatannya pun kedua istilah tersebut memang sukar dilepaskan begitu saja dimana pengawasan itu sendiri adalah proses pengamatan daripada seluruh kegiatan lembaga atau organisasi untuk menjamin agar pekerjaan yang dilakukan dapat berjalan sesuai rencana yang telah ditetapkan sebelumnya sehingga kedua istilah tersebut yaitu pengawasan dan pemeriksaan sangatsusah dilepaskan karena pemeriksaan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengawasan.<sup>17</sup>

Badan pengawasan keuangan daerah yaitu Inspektorat provinsi Kabupaten/kota dan juga Badan Pemeriksa Keuangan, disini terdapat dua istilah yaitu inspektorat sebagai badan pengawas Keuangan Pemerintah daerah dan juga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai badan yang melakukan pemeriksaan keuangan daerah sehingga dapat dilihat bahwa Inspektorat provinsi kabupaten/kota dengan Badan Pemeriksa Keuangan merupakan satu kesatuan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah.

#### **7) Pengawasan Berdasarkan Obyeknya**

Pengawasan berdasarkan obyeknya tidak hanya membahas dari segi pengeluaran, tetapi juga dari segi penerimaan. Hal ini disebabkan karena banyak yang hanya membahas pengawasan terhadap pengeluaran keuangan daerah sedangkan dibidang penerimaan kurang mendapat perhatian. Pengawasan terhadap obyeknya dapat dibedakan menjadi dua penerimaan dan pengeluaran negara maka dari itu penulis akan menguraikan penerimaan dan pengawasan.

- a) Pengawasan terhadap penerimaan pajak dan bea cukai Pengawasan terhadap penerimaan pajak dilakukan oleh fiscus (Kantor Insfeksi Pajak) sedangkan

---

<sup>17</sup> Busroh Abu Daud, *keuangan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998 hal. 8

penerimaan bea dan cukai dilakukan oleh Inspek bea dan cukai. Pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan oleh inspeksi pajak ditujukan kepada orang maupun badan hukum sedangkan pengawasan dan pemeriksaan dari kepala inspeksi bea dan cukai ini ditujukan kepada bendaharawan penyeter.<sup>18</sup>

- b) Pengawasan terhadap penerimaan bukan pajak Yang termasuk penerimaan bukan pajak seperti pengelolaan dana pemerintah, pemanfaatan sumber daya alam, hasil-hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dilakukan pengawasan oleh Kantor Perbendaharaan Negara (PKN) terhadap jumlah setoran yang akan diterima dari bendaharawan setiap instansi.<sup>19</sup>
- c) Pengawasan terhadap pengeluaran negara Pengawasan terhadap pengeluaran negara lebih kompleks daripada pengawasan terhadap penerimaan negara, karena pengawasannya tidak hanya dilakukan dalam waktu sedang atau sesudah operasional pengeluaran tetapi juga dilakukan pada waktu sebelum diadak pengeluaran contohnya pengawasan yang dilakukan sebelum daiadakannya pengeluaran yaitu berada dalam tahap perencanaan pengangggan terhadap Daftar Usulan Proyek (DUP) dan Daftar Usulan Kegiatan (DUK), pengawasan ini dilakukan langsung oleh atasan.

---

<sup>18</sup> Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1992, hal. 17

<sup>19</sup> *Ibid*, hal. 20

## C. Tinjauan Umum Tentang Keuangan Daerah

### 1. Pengertian Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian integral dari manajemen anggaran publik yang mencerminkan rangkaian perhitungan anggaran dan pendapatan (belanja) pemerintah negara yang meliputi proses: penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pengawasan (evaluasi) pendayagunaan keuangan. Hal ini berarti bahwa segmen pengelolaan keuangan daerah menjadi bagian inti komponen obyektif pembicaraan kebijakan publik.

“Menurut Thomas R Dye, kebijakan publik pada hakikatnya menyangkut pilihan pemerintah untuk berbuat atau tidak berbuat (*to do or not to do*) maka keuangan daerah secara manajerial dalam lingkup kebijakan publik menyangkut suatu pilihan bagi pemerintah untuk melakukan aktivitas finansial. Langkah pemerintah melalui perangkat hukum menjadi sesuatu yang penting dalam penentuan arah kebijakan keuangan.”<sup>20</sup>

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut, Keuangan daerah adalah “semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

---

<sup>20</sup> Soekarwo, *hukum pengelolaan keuangan daerah*, surabaya, airlangga university press, 2005 hal. 111

Berdasarkan beberapa pengertian keuangan daerah diatas dapat pahami tujuan utama peraturan yang dibuat bukan hanya keinginan untuk melimpahkan wewenang dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi hal yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat agar terjadi pemerataan kesejahteraan dan juga untuk semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai penyelenggaraan pemerintah pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah pada khususnya.

Dalam pengelolaan keuangan daerah yang baik akan bermuara pada peningkatan hasil pendapatan daerah dan meningkatnya usaha-usaha pembangunan di daerah tersebut. Kepala daerah yaitu Gubernur Bupati/Walikota adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam melaksanakan tugasnya kepala daerah dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggung jawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah.<sup>21</sup>

## **2. Ruang Lingkup Keuangan Daerah**

Ruang lingkup keuangan daerah beradarkan pasal 2 peraturan pemerintah nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah meliputi:

Adapun penjabaran dari ruang lingkup keuangan daerah diatas adalah:

---

<sup>21</sup> Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005 hal. 144

**1) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman**

Pasal 23A UUD 1945 yaitu pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Pasal 157 Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menyatakan sumber pendapatan asli daerah salah satunya adalah pajak daerah. Hak daerah merupakan kekuasaan daerah dalam memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman.

Pasal 1 ayat (10) Undang-undang No 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Pasal 2 Undang-undang No 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan jenis-jenis pajak di provinsi kabupaten/kota ialah sebagai berikut:

a. Jenis Pajak provinsi terdiri atas:

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- 4) Pajak Air Permukaan
- 5) Pajak Rokok

b. Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:

- 1) Pajak Hotel
- 2) Pajak Restoran
- 3) Pajak Hiburan
- 4) Pajak Reklame
- 5) Pajak Penerangan Jalan
- 6) Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan
- 7) Pajak Parkir
- 8) Pajak Air Tanah
- 9) Pajak Sarang Burung Walet
- 10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
- 11) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Peluang untuk memperoleh pendapatan daerah dari pajak daerah terbuka selebarlebarnya, sekalipun Undang-undang No. 28 tahun 2009 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah telah membatasi jenis-jenis pajak daerah, pemerintah kabupaten dan kota masih diberi kesempatan untuk menggali potensi sumber keuangan yang ada diwilayahnya dengan menetapkan sebagai jenis pajak selain yang ditetapkan dengan undang-undang asal saja memenuhi kriteria atau indikator yang ditentukan dan sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian harus dipastikan bahwa potensi penerimaan tersebut memang layak untuk ditetapkan sebagai suatu pajak. Artinya potensinya selalu ada secara terus menerus, tidak bersifat insidental.



Adanya peluang yang diberikan oleh Undang-undang No. 28 tahun 2009 tentang pajak dan retribusi daerah kepada daerah untuk menggali sumber keuangan daerah sebagai jenis pajak sendiri telah ditanggapi keliru oleh sementara pemerintah daerah sehubungan dengan euforia reformasi dan otonomi seluas-luasnya yang diberikan oleh Undang-undang No. 32 tahun 2004 yang diganti dengan Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dalam bentuk menerbitkan berbagai peraturan daerah tentang berbagai jenis pungutan yang menyebabkan timbulnya ekonomi biaya tinggi dan menyengsarakan sementara masyarakat. Sehingga telah jauh melenceng dari semangat otonomi yang sesungguhnya.<sup>22</sup>

Pasal 1 ayat (64) Undang-undang No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan. Retribusi Daerah adalah “pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan”. Pemungutan retribusi harus diatur dengan undang-undang. Saat ini undang-undang No. 28 tahun 2009 tentang pajak dan retribusi daerah, dikaitkan dengan Pasal 7 Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, maka daerah dilarang menetapkan peraturan daerah retribusi yang akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi, dan menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor/ekspor. Ketentuan mengenai retribusi daerah diarahkan untuk memberikan wewenang yang lebih besar kepada daerah dalam retribusi daerah melalui perluasan basis retribusi dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif retribusi yang bersangkutan, antara lain dengan

---

<sup>22</sup> Ujang bahar, *ibid* hal. 143

menambah jenis retribusi baru dan diskresi penetapan tarif yang dilakukan dengan memberikan kewenangan sepenuhnya kepada daerah dengan menetapkan tarif maksimal yang ditetapkan dalam undang-undang.

Dengan demikian retribusi merupakan pemasukan yang berasal dari usaha pemerintah daerah untuk menyediakan sarana dan prasarana yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat baik individu maupun badan korporasi dengan kewajiban memberikan pengganti berupa uang sebagai pemasukan kas daerah. Retribusi dapat digolongkan menjadi tiga yaitu retribusi umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu.

Daerah dapat melakukan pinjaman kepada pihak lain untuk melakukan pembangunan daerah atau pun hal penting mengenai pengelolaan keuangan. Dalam hal ini pinjaman daerah merupakan salah satu alternatif sumber pembiayaan bagi keuangan daerah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pembiayaan yang bersumber dari pinjaman tersebut seharusnya dikelola secara benar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi keuangan daerah sendiri serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional.

Sebagaimana diketahui dengan adanya otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada Pemda, berdampak pada peningkatan kebutuhan daerah untuk pembiayaan pembangunan. Sumber-sumber pembiayaan pembangunan daerah diterima dari dana perimbangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Beberapa daerah yang memiliki sumber daya alam yang kaya seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur dan Papua dapat menggunakan dana bagi hasil untuk melakukan pembangunan daerahnya

sedangkan bagi daerah-daerah miskin yang tidak memiliki sumber daya alam masih tergantung kepada dana alokasi umum dan dana alokasi khusus yang dianggarkan dalam setiap tahunnya sehingga dengan terbitnya Undang-undang No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah memberikan peluang kepada Pemda untuk melakukan pinjaman daerah.<sup>23</sup> Pasal 51 ayat (1) Undang-undang No. 33 tahun 2004 menentukan bahwa pinjaman daerah dapat diterima dari beberapa sumber baik yang berasal dari dalam negeri maupun pinjaman luar negeri sumber dimaksud adalah :

- a) Pemerintah
  - 1) Pendapatan Dalam Negeri (Rekening Pembangunan Daerah)
  - 2) Pinjaman Luar Negeri (*Subsidiary Loan Agreement (SLA)/on-lending*)
- b) Pemerintah daerah lain
- c) Lembaga Keuangan Bank
- d) Lembaga Keuangan bukan Bank
- e) Masyarakat

Pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Pinjaman daerah yang bersumber dari Pemerintah diberikan melalui Menteri Keuangan, sedangkan pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat berupa Obligasi Daerah diterbitkan melalui pasar modal.

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hal. 7

Adapaun jenis dan jangka waktu pinjaman daerah adalah sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a) Pinjaman Jangka Pendek, merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu kurang atau sama dengan satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman (pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain) seluruhnya harus dilunasi dalam tahun anggaran yang bersangkutan.
- b) Pinjaman Jangka Menengah, merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman (pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain) harus dilunasi dalam kurun waktu yang tidak melebihi sisa masa jabatan kepala daerah yang bersangkutan.
- c) Pinjaman Jangka Panjang, merupakan pinjaman daerah dalam jangka waktu lebih dari satu tahun anggaran dan kewajiban pembayaran kembali pinjaman (pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain) harus dilunasi pada tahun-tahun anggaran berikutnya sesuai dengan persyaratan perjanjian pinjaman yang bersangkutan.

## **2)Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga**

Dengan terbitnya Undang-undang No. 23 tahun 2014 dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 telah menimbulkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan

---

<sup>24</sup> *Ibid* hal. 208

negara dan daerah diindonesia sehubungan dengan paradigma tersebut beberapa hal perlu dikemukakan adalah.<sup>25</sup>

a) Aspek perencanaan

Sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik akan dimulai dari perencanaan dengan mengkaitkan kebijakan, perencanaan dan penganggaran akan tercipta *output* akan tercipta pengelolaan keuangan daerah yang jelas dan sinkron dengan berbagai kebijakan pemerintah dan tidak menimbulkan tumpang tindih program dan kegiatan.

b) Aspek penyusunan anggaran

Pihak yang berwenang dalam penyusunan anggaran daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah. Pemerintah mengajukan anggaran tahunan daerah kepada DPRD untuk disetujui atau menolak anggaran yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Proses ini diawali dengan penyampaian kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), sejalan dengan rencana kerja pemerintah daerah sebagai landasan penyusunan Rancangan anggaran pendapatan dan belanda daerah (RAPBD) kepada DPRD untuk dbahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemeritah daerah dengan DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD).<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Ujang bahar, *ibid* hal. 124

<sup>26</sup> UU No 33 tahun 2004, pasal 180

c) Aspek pelaksanaan anggaran

Beberapa hal yang berhubungan dengan perubahan aspek pelaksanaan anggaran dalam Undang-undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah mengenai peran dan tanggung jawab para pejabat pelaksana anggaran, sistem pengawasan pengeluaran dan sistem pembayaran, manajemen kas dan perencanaan keuangan, pengelola piutang dan utang, pengelolaan investasi, pengelolaan barang milik daerah, larangan penyitaan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggung jawaban APBD, akuntansi dan pelaporan, mengingat adanya perbedaan keahlian yang dibutuhkan dalam pelaksanaan anggaran dan pelaksanaan fungsi perbendaharaan, serta mengacu pada *best practice* tentang pemisahan fungsi untuk mewujudkan pengawasan internal yang handal dan fungsi perbendaharaan yang dipisahkan dengan fungsi anggaran.<sup>27</sup>

d) Aspek pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan negara

Berkaitan dengan pemeriksaan yang telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Didalamnya terdapat dua jenis pemeriksaan yaitu pemeriksaan intern dan pemeriksaan ekstern. Sejalan dengan amandemen UUD 1945 pemeriksaan pemeriksaan ini dilakukan oleh suatu badan pemeriksaan keuangan yang mandiri dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK sebagai auditor independen akan melakukan audit sesuai dengan standart audit yang berlaku dan akan

---

<sup>27</sup> Ujang bahar, *ibid* hal. 131

memberikan pendapat atas laporan keuangan. Kewajaran atas laporan keuangan pemerintah ini diukur dari kesesuaiannya terhadap standart akuntansi pemerintah. BPK berfungsi sebagai aparat pengawasan ekstern pemerintah. Sementara aparat pengawasan intern pemerintah terdapat banyak lembaga seperti Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Provinsi Kabupaten/Kota.<sup>28</sup>

e. Kebijakan dana perimbangan

Dalam konteks hubungan anantara pusat dan daerah dana perimbangan telah memainkan peranan yang strategis dalam mengurangi ketimpangan fiskal anta pusat dan daerah. Karenanya pemahaman dan penerapan konsep dana perimbangan harus melibatkan berbagai disiplin ilmu dan memerlukan masukan dari banyak pihak. Kesalahan dalam menerapkan konsep dana perimbangan baik dalam tataran konsepsi, kebijakan dan implementasinya akan dapat mengusik rasa keadilan yang ujung-ujungnya dapat menyeret disintegrasi bangsa.

Karena itu masalah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah harus selalu di perbarui dan ditinjau sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi serta nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang dimasyarakat. Penijauan secara teratur perlu dilakukan untuk menjamin kepekaan terhadap perubahan-perubahan baik yang menyangkut aspek sosial, politik, ketetaneeraan, ekonomi dalam negeri, maupun pengaruh globalisasi politik ekonomi dunia. Perimbangan keuangan antara

---

<sup>28</sup> Ujang bahar, *ibid* hal. 132

pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan fiskal daerah.<sup>29</sup>

f. Transfer belanja daerah

Sebagai salah satu fokus utama pembangunan nasional, negara memprioritaskan APBN untuk meningkatkan belanja daerah melalui efisiensi anggaran belanja pusat dengan mengalihkan dana tersebut untuk belanja modal daerah. Terkait hal ini kedepan diharapkan anggaran belanja barang dan belanja modal pemerintah pusat dapat dialihkan untuk pembangunan sejumlah infrastruktur strategis seperti bidang pertanian, perairan, pendidikan, kesehatan dan transportasi diseluruh daerah ditanah air.

Penambahan alokasi transfer kedaerah tersebut menuntut kesiapan daerah, karena jika daerah tidak siap maka pengalihan dana tersebut tidak efisien dan selanjutnya tidak akan berdampak pada pertumbuhan daerah. Disamping itu instrumen dan mekanisme pengalokasiannya harus tetap diperhatikan. Karenanya dalam rangka penyelenggaran otonomi daerah, maka penyerahan pelimpahan dan penugasan urusan pemerintah kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab, juga diikuti dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional secara proporsional, demokratis, adil dan transfaran, dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah.<sup>30</sup>

Pembayaran tagihan pihak ketiga yaitu dimana yang dimaksud dengan pihak ketiga menurut PP No 50 tahun 2007 tentang tata cara kerja sama daerah yaitu

---

<sup>29</sup> Ujang bahar, *ibid* hal. 133

<sup>30</sup> Ujang bahar, *ibid* hal 134



Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen atau sebutan lain, perusahaan swasta yang berbadan hukum, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, Yayasan, dan lembaga di dalam negeri lainnya yang berbadan hukum dimana kesepakatan antara gubernur dengan gubernur atau gubernur dengan bupati/wali kota atau antara bupati/wali kota dengan bupati/wali kota yang lain, dan atau gubernur, bupati/wali kota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban sehingga dari hak dan kewajiban tersebut pemerintah berkewajiban membayar kepada pihak ketiga atas pekerjaan yang telah ia lakukan.

### **3) Penerimaan daerah**

Berdasarkan Pasal 157 Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah terdapat sumber-sumber pendapatan dan penerimaan daerah yaitu

- a. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
  - 1) Hasil pajak daerah;
  - 2) hasil retribusi daerah;
  - 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - 4) lain-lain PAD yang sah.
- b. dana perimbangan
- c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Uraian mengenai pendapatan asli daerah telah dibahas sebelumnya sehingga pembahasan selanjutnya mengenai:

a. Dana perimbangan

Berdasarkan Pasal 1 ayat (19) undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dana perimbangan adalah adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi sebagaimana diatas disebutkan terdiri atas:

1) Dana bagi hasil

Berdasarkan Pasal 1 ayat (20) undang-undang No. 33 tahun 2004 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai

kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri dari

- (a) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dana bagi hasil dari penerimaan PBB sebesar 90% untuk daerah dan 10% untuk pemerintah pusat;
- (b) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dana bagi hasil sebesar 80% untuk daerah dan 10% untuk pemerintah pusat; dan
- (c) Pajak Penghasilan (PPh) dibagi antara Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dengan dana imbalan 60% untuk kabupaten/kota dan 40% untuk provinsi.

## 2) Dana alokasi umum

Berdasarkan pasal 1 poin 21 undang-undang No. 33 tahun 2004 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi. Kata umum dalam DAU mengandung pengertian *Block Grant* artinya kewenangan pengaturan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah sesuai dengan tujuan pemberian otonomi daerah. DAU diberikan kepada seluruh daerah otonom di Indonesia.<sup>31</sup> Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN

## 3) Dana Alokasi Khusus.

Adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk

---

<sup>31</sup> *ibid hal. 152*

mendorong percepatan pembangunan daerah. Yang dimaksud dengan daerah yang tertentu adalah daerah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan setiap tahun untuk mendapatkan alokasi DAK. Dengan demikian tidak semua daerah mendapatkannya. Pemerintah menetapkan tiga kriteria bagi suatu daerah agar mendapatkan DAK. Yaitu kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.<sup>32</sup>

b. Lain-lain pendapatan keuangan daerah

Berdasarkan Pasal 43. Undang-Undang No. 33 tahun 2004 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa lain-lain pendapatan keuangan daerah terdiri dari hibah dan dana darurat. Hibah merupakan bantuan yang tidak mengikat. Artinya dalam menerima dana hibah daerah tidak boleh mengadakan hibah yang secara politis dapat mempengaruhi kebijakan daerah tersebut hibah yang berasal dari luar negeri harus dilakukan melalui pemerintah, dan harus dituangkan dalam suatu naskah perjanjian antara pemerintah daerah dan pemberi hibah. Hibah harus digunakan sesuai dengan peruntukan sebagaimana dimaksud dengan hibah. Pasal 46 ayat 1 UU No. 33 tahun 2004 menyatakan bahwa pemerintah mengalokasikan dana darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulnglangai oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD. Karena pada dasarnya biaya penanggulangan bencana nasional menjadi tanggungan APBD, tetapi jika APBD tidak mampu atau tidak mencukupi maka pemerintah pusat membantu dengan mengalokasikan dana darurat dari APBN.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *ibid hal. 156*

<sup>33</sup> *ibid hal. 160*

#### 4) Pengeluaran daerah

Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah. Dimana Kas Umum Daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh kepala daerah untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran daerah. Pengeluaran daerah terdiri dari :<sup>34</sup>

##### a Belanja Daerah

Menurut Pasal 1 ayat (51) PMDN No 13 tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan daerah Belanja Daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih, Jenis-jenis belanja :

##### 1) Belanja tidak langsung

Yaitu belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan maksudnya adalah belanja yang tidak berkenaan atau tidak dipengaruhi secara langsung oleh kegiatan-kegiatan ataupun program-program. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari

- a) belanja pegawai adalah belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundangundangan yang diberikan kepada pejabat negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal contohnya gaji atau tunjangan pegawai
- b) belanja bunga adalah pengeluaran pemerintah untuk pembayaran bunga (*interest*) atas kewajiban penggunaan pokok utang (*principal outstanding*) yang dihitung

---

<sup>34</sup> Merrytriani, pengeluaran keuangan daerah, [http://merrytrianiii.blogspot.com/24/07/2021\\_pengeluaran-daerah.html](http://merrytrianiii.blogspot.com/24/07/2021_pengeluaran-daerah.html)

berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek atau jangka panjang. Contoh: suatu instansi merencanakan membayar utang sebesar Rp11.000.000 yang terdiri dari Rp10.000.000 untuk pembayaran pokok pinjaman dan Rp1.000.000 untuk pembayaran bunga.

- c) belanja subsidi yaitu alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor atau mengimpor barang dan jasa untuk memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat contohnya Harga jual air yang dihitung PDAM Tirtanadi Kota XYZ adalah berdasarkan harga produksi ditambah margin keuntungan per m<sup>3</sup> air, yaitu sebesar Rp1.000. Untuk membantu masyarakat, Pemda Kota XYZ tersebut memutuskan untuk menganggarkan di APBD sebesar Rp500 per m<sup>3</sup>.
- d) belanja hibah adalah pengeluaran pemerintah dalam bentuk uang/barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus menerus, contoh suatu instansi merencanakan untuk mengalokasikan dana sebesar Rp1.000.000.000 kepada organisasi Buana Lingkungan yang bergerak di bidang lingkungan hidup. Pemberian dana tersebut bukan merupakan kewajiban pemerintah, tidak terus menerus dan tidak mengikat,
- e) belanja bantuan sosial adalah transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial., contoh pemerintah merencanakan untuk memberikan bantuan sebesar Rp2.000.000.000 kepada para nelayan dengan maksud agar kehidupan nelayan tersebut lebih baik.

Bantuan yang diberikan kepadanelayan dimaksudkan untuk tidak dikembalikan lagi kepada pemerintah.

- f) belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, contohnya pemerintah kota memberikan dana kepada desa untuk menjalankan pemerintahannya.
- g) belanja bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan. Bantuan keuangan yang bersifat umum peruntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah/pemerintah desa penerima bantuan. Bantuan keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan pengelolaannya diarahkan/ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan<sup>35</sup>.
- h) belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, contohnya apa bila terjadi bencana alam yang tidak terduga maka pemerintah wajib mengeluarkan anggaran untuk dampak dari bencana alam tersebut.

#### 4) Belanja Langsung

---

<sup>35</sup> Rafsanjani Saddam, *Struktur APBD dan Pengertiannya*, <http://muslimpoliticians.blogspot.com/24/07/2021/pengertian-pengertian-pada-struktur.html>.

Merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dari suatu kegiatan dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

- a) Belanja pegawai pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah contohnya honor bagi pegawai
- b) Belanja barang dan jasa, merupakan pengeluaran yang antara lain dilakukan untuk membiayai keperluan kantor sehari-hari, pengadaan barang yang habis pakai seperti alat tulis kantor, pengadaan/penggantian inventaris kantor, langganan daya dan jasa, lain-lain pengeluaran untuk membiayai pekerjaan yang bersifat non-fisik dan secara langsung menunjang tugas pokok dan fungsi kementerian/lembaga, pengadaan inventaris kantor yang nilainya tidak memenuhi syarat nilai kapitalisasi minimum yang diatur oleh pemerintah pusat/daerah dan pengeluaran jasa non-fisik seperti pengeluaran untuk biaya pelatihan dan penelitian. Contoh: Suatu instansi menetapkan kebijakan akuntansi tentang batasan nilai minimal kapitalisasi (*capitalization threshold*) aset tetap sebesar Rp300.000. Instansi tersebut merencanakan untuk menganggarkan pembelian kalkulator 1 unit seharga Rp280.000. Instansi A akan menganggarkan pembelian kalkulator tersebut pada APBD sebagai Belanja Barang sebesar Rp280.000. Jika terjadi pembelian kalkulator, pembelian tersebut akan dicatat sebagai Belanja Barang, dan tidak disajikan sebagai aset dalam neraca, tetapi cukup dicatat dalam buku inventaris
- b. Pengeluaran pembiayaan daerah Pembiayaan daerah meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus .

Jenis-jenis pembiayaan daerah :

1. Penerimaan pembiayaan



Merupakan semua penerimaan yang perlu dibayar kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya penerimaan pembiayaan mencakup:

- a) sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA),
- b) pencairan dana cadangan,
- c) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan,
- d) penerimaan pinjaman daerah,
- e) penerimaan kembali pemberian pinjaman,
- f) penerimaan piutang daerah.

## 2. Pengeluaran pembiayaan

Merupakan pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pengeluaran pembiayaan mencakup pembentukan dana cadangan, penerimaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman Daerah.

## 3. Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah

Tujuan pengelolaan keuangan daerah sangat vital. Pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah itu sendiri dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah menurut adalah sebagai berikut.<sup>36</sup>

### 1. Tanggung jawab (accountability)

Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Lembaga atau orang itu termaksud pemerintah pusat,

---

<sup>36</sup><http://pekikdaerah.wordpress.com/24/07/2021/fungsi-manajemen-keuangan-daerah>

DPRD, dan masyarakat umum. Adapun unsur-unsur penting dalam tanggung jawab mencakup keabsahan yaitu tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan keuangan dan barang serta mencegah terjadinya penghamburan dan penyelewengan dan memastikan semua pendapatannya yang sah dan benar-benar terpungut jelas sumbernya dan tepat penggunaannya.

## 2. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

Pengelolaan keuangan daerah harus ditata dan dikelola dengan baik dan sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang maupun pinjaman jangka panjang yang telah ditentukan oleh APBD tiap-tiap daerah

## 3. Kejujuran

Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang memiliki integritas dan betul-betul jujur, dapat dipercaya sehingga pengelolaan keuangan daerah dapat bermanfaat bagi masyarakat.

## 4. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*)

Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan sehingga memiliki hasil yang berguna bagi masyarakat sehingga hasilnya dapat dimanfaatkan masyarakat untuk mencapai tujuan pemerintah daerah, pengelolaan keuangan daerah ini sedapat mungkin dilakukan dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepatcepatnya.

## 5. Pengendalian

Para aparat pengelola keuangan daerah, DPRD selaku pengawasan legislatif, petugas pengawasan intern yang dalam hal ini Inspektorat Provinsi Kabupaten/kota dan petugas pengawasan ekstern yang dalam hal ini dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) harus

melakukan pengendalian dan pengawasan agar semua tujuan pengelolaan keuangan daerah tersebut dapat tercapai

## **D. TINJAUAN UMUM PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH**

### **1. Pengertian Pengawasan Keuangan Daerah**

Sehubungan dengan pengertian pengawasan seperti dikutip dalam buku Riawan Tjandra terdapat beberapa macam pengertian yaitu: <sup>37</sup>

#### 1. Fase legislative,

“Lyndal F. Urwick, Pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang telah dikeluarkan” “Sondang Siagian, Pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya” “George R terry, *Controlling can be defined as the proses determining what is to be accomplished, that is the standart, what is being accomplished that is the performance, evaluating the performance, and if neccesary applying corrective measure so that performance take place according to plans, that is conformity with the standart* (pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar. Apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar)”

---

<sup>37</sup><https://beritatransparansi.co.id.25/07/2021/pengertian-pengawasan-keuangan-daerah-dan-jenis-jenisnya-menurut-para-ahli/>

“Stephen Robein, *Controlling can be defined as the proses of monitoring activities to ensure they are being accomplished as planned and correcting any significant deviations* (pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin jalannya pekerjaan dengan demikian, dapat selesai secara sempurna sebagaimana direncanakan sebelumnya dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan)”. David Granick mengemukakan tiga fase dalam pengawasan

2. Fase dukunganm Abdurrahman mengatakan ada beberapa faktor yang membantu pengawasan dan mencegah berbagai kasus penyelewengan serta penyalahgunaan wewenang yaitu:

- a) Filsafat yang dianut bangsa tersebut
- b) Agama yang mendasari seseorang tersebut
- c) Kebijakan yang dijalankan
- d) Anggaran pembiayaan yang mendukung
- e) Penempatan pegawai dan prosedur kerjanya, dan
- f) Kamantapan koordinasi dan organisasi Pengawasan merupakan sarana untuk menghubungkan target dengan realisasisetiap program/kegiatan/proyek yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Dengan kata lain, fungsi pengawasan harus dilakukan terhadap perencanaan dan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin perlu ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi berikutnya dilingkungan suatu organisasi atau unit kerja tertentu. Sebaliknya, setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya, baik dalam menyusun

perencanaan, maupun pelaksanaannya. Untuk itulah fungsi pengawasan perlu dilaksanakan sedini mungkin agar diperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.

## 2. Jenis Jenis Pengawasan Keuangan Daerah

Pengawasan keuangan negara dan daerah menurut ruang lingkungannya dibedakan menurut jenis, yaitu <sup>38</sup>:

- 1) Pengawasan intern, dapat dibedakan menjadi dua :
  - a. Pengawasan intern dalam arti sempit, adalah pengawasan yang dilakukan oleh pengawas dimana pejabat yang diawasi itu dengan aparat pengawas sama-sama bernaung dalam pimpinan seorang menteri atau ketua lembaga negara. Lembaga yang bertugas melakukan pengawasan dalam arti sempit ini adalah inspektorat jenderal departemen (IRJENDEP), inspektorat wilayah propinsi (ITWILPROP), inspektorat wilayah daerah kabupaten (ITWILKAB), inspektorat wilayah daerah kota (ITWILKOT).
  - b. Pengawasan intern dalam arti luas, pada dasarnya sama dengan pengawasan intern dalam arti sempit, perbedaan pokoknya hanya terletak pada adanya korelasi langsung pengawas dan pejabat yang diawasi, dalam arti pengawas yang melakukan pengawasan tidak bernaung dalam satu departemen atau lembaga negara tetapi masih dalam struktur organisasi pemerintahan. Fungsi pengawasan dalam arti luas ini diselenggarakan oleh badan pengawasan keuangan dan pembangunan (BPK) dan inspektorat jenderal pembangunan (IRJENDBANG).

---

<sup>38</sup> Nurfaidah *Efektivitas Pengawasan Keuangan Daerah Pada Pemerintah Kota Makassar*, Ypup Makassar tahun 2015, hal. 369

2) Pengawasan ekstern, adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang berada dalam organisasi yang diawasi dan tidak mempunyai hubungan kedinasan. Secara operasional, tugas pengawasan internal dilakukan oleh BPK, Disamping itu dikenal pula pengawasan legeslatif yang mempunyai arti adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPR, DPRD tingkat I dan tingkat II terhadap kebijakan dan pelaksanaan tugastugas umum Pemerintahan dan pembangunan. Bentuk pengawasan yang masih termasuk pengawasan eksternal adalah pengawasan masyarakat, yaitu suatu bentuk Pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tulisan kepada aparatur pemerintahan yang berkepentingan.

### **3. Ruang Lingkup Pengawasan Daerah**

Dalam pengawasan pasti ada yang diawasi dan yang mengawasi begitu halnya dengan pengawasan keuangan daerah oleh karena itu kita harus mengetahui subjek-subjek dalam pengawasan keuangan daerah tersebut, untuk mengetahui hal tersebut kita dapat melihat dalam dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimana kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah adalah bendahara umum daerah yang diberi kewenangan yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-undang No 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara:

1. Menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
2. Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
3. Melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
4. Memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
5. Memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau
6. Lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;

7. Mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
8. Menyimpan uang daerah;
9. Melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/ menatausahakan investasi;
10. Melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
11. Menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah;
12. Melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
13. Melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
14. Melakukan penagihan piutang daerah;
15. Melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
16. Menyajikan informasi keuangan daerah;
17. Melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.

Bendahara Umum Daerah bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukann. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, menyusun laporan keuangan pemerintah daerah untuk disampaikan kepada gubernur/bupati/walikota dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Dalam penyusunan laporan keuangan Pemerintah Daerah Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan. Laporan Keuangan tersebut disampaikan kepada kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selambat -lambatnya 2 (dua ) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Daerah dan Gubernur/bupati/walikota selaku wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud disampaikan gubernur/bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

Pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh badan internal dan juga eksternal merupakan dua badan yang berbeda, namun kedua-duanya juga ikut dalam pelaksanaan pengawasan. Untuk itu badan pengawas internal atau juga Pejabat Pengawas Pemerintah adalah orang yang karena jabatannya melaksanakan tugas pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk dan atas nama Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah yang dalam hal ini dilakukan oleh Inspektorat Provinsi Kabupaten/kota. Berdasarkan Pasal 1 angka (2) PMDN Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Inspektorat daerah terbagi menjadi 2 (dua), yaitu: 1. Inspektorat Wilayah Provinsi adalah instansi pengawasan yang melakukan pengawasan terhadap aktivitas pemerintah provinsi. Instansi ini bertanggung jawab kepada Gubernur. Instansi ini mempunyai tugas melakukan pengawasan umum atas aktivitas pemerintah daerah, baik yang bersifat rutin maupun yang bersifat pembangunan agar dapat berjalan sesuai dengan rencana dan peraturanperundang – undangan yang berlaku dan melakukan pengawasan terhadap tugas Departemen Dalam Negeri di provinsi.



Kelurahan atau Desa selain itu Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kotamadya juga melakukan pengawasan terhadap tugas departemen Dalam Negeri di Kabupaten atau Kotamadya. Inspektorat Daerah mempunyai fungsi perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan, pemeriksaan serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dearah dibidang pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh badan yang secara struktural berada diluar pemerintahan yaitu dilakukan oleh badan independen yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan Undang-undang republik Indonesia no 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, adapun lingkup pemeriksaan yaitu meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang memuat semua unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang No 17 tahun 2003 tentang keuangan negara. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK yaitu terdiri atas tiga pemeriksaan yaitu:

1. Pemeriksaan keuangan yaitu pengawasan atas laporan keuangan,
2. Pengawasan kinerja yaitu pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi, serta
3. Pemeriksaan aspek efektivitas dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Ruang lingkup berdasarkan objek yang diawasi terhadap pengawasan keuangan daerah yaitu berdasarkan Pasal 2 PMDN No 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah artinya badan-badan yang mengawasi keuangan daerahhanya mengawasi hal-hal yang terdapat dalam ruang lingkup pengelolaan keuangan

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;

3. Penerimaan daerah;
4. Pengeluaran daerah;
5. 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 daerah; dan
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum. Hal-hal di atas ini dapat dilakukan pengawasan oleh badan pengawas keuangan.

### **BAB III**

## **METODE PENELITIAN**

### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Indonesia, yaitu *research* yang berasal dari kata *re* (kembali) dan *to search* (mencari), dengan demikian *research* diartikan mencari kembali. Oleh karena itu penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi, yang bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten dengan proses penelitian yang diadakan secara analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diaolah. Dengan kata lain penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari beberapa gejala hukum

tertentu dengan cara menganalisisnya, kecuali dengan diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut yang kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan. Sehingga prosedur dalam metode penelitian dapat terarah dan sistematis serta memastikan tujuan penelitian tersebut terpenuhi.

## **B. Jenis Penelitian**

52

Penelitian hukum dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif atau penelitian hukum kepustakaan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum yang menggunakan bahan-bahan kepustakaan sering kali hukum di konsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum di konsepkan sebagai kaidah atau norma yang meruakan patokan berperilaku yang dianggap pantas. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup:

1. Penelitian terhadap sistematika hukum.
2. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan dan mengkaji secara yuridis normatif yang meliputi ketentuan Undang undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang undangan yang berhubungan dengan pokok pembahasan.

## **C. Sumber Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data sekunder berdasarkan bahan kepustakaan. Yang dimaksud dengan data sekunder adalah data yang diperoleh penulis dari sumber-sumber yang sudah ada. Data sekunder mencakup:

1. Bahan hukum primer (primary data)

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari kaidah dasar, peraturan dasar, serta peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar untuk mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan skripsi ini yaitu Undang undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang undangan lain.

2. Bahan Hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang di ambil dari literatu – literatur dan jurnal jurnal hukum,artikel artikel hukum,bacaan lain nya dan beberapa sumber dari internet yang berkaitan dalam penulisan skripsi ini.

3. Bahan hukum tersier

Data tersier yaitu bahan hukum yang mendukung data primer dan data sekunder yakni kamus hukum serta hal hal yang memberikan petunjuk yang erat hubungan nya dengan masalah yang diteliti.

#### **D. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data untuk mendapatkan data, penulis melakukan pengumpulan data melalui studi kepustakaan, dan berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti serta mengutip beberapa pendapat sarjana hukum (Doktrin) kemudian menyusunnya dengan sistematis untuk menjawab permasalahan terkait dengan masalah yang dibuat dalam penulisan skripsi ini.

#### **E. Metode Analisis Data**

Dalam penelitian ini penulis melakukan analisis bahan hukum yang telah terdapat didalam sumber hukum yang telah dijelaskan oleh penulis yang berupa Pengawasan Keuangan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Undang undang no 23 tahun 2014

Tentang Pemerintahan Daerah. Bahan bahan yang telah diperoleh dari hasil kajian kepustakaan selanjutnya disusun secara sistematis, kemudian akan dianalisa dengan menggunakan metode kualitatif. Setelah dilakukan analisis terhadap data data yang telah diperoleh maka akan dapat suatu kesimpulan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan dalam skripsi ini.