

SKRIPSI :

SRI RAHAYU

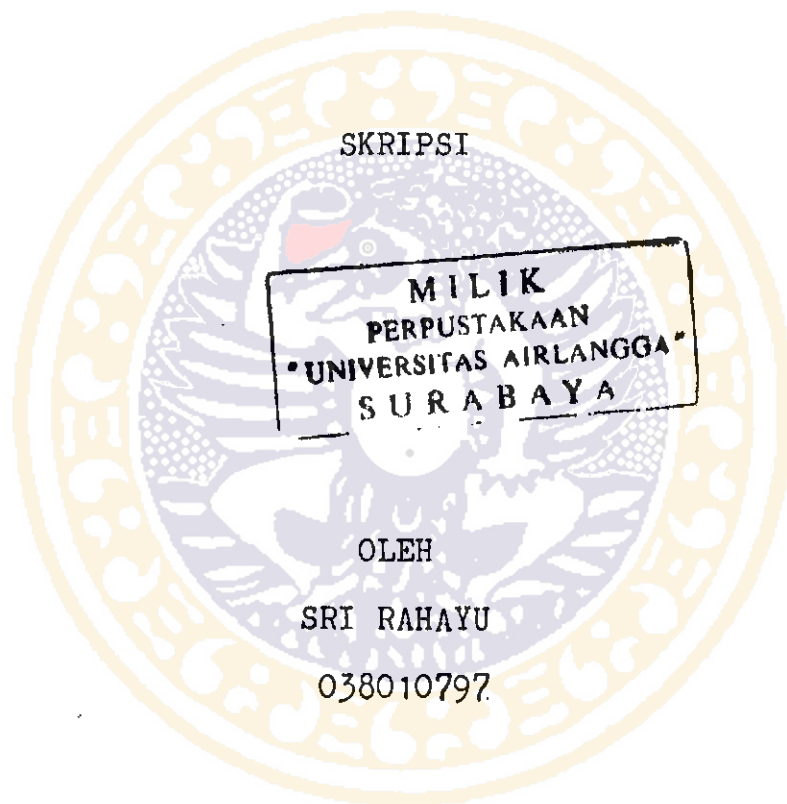
**PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH DALAM
RANGKA MENINGKATKAN KELANCARAN
PEMBANGUNAN DI DAERAH TINGKAT I
JAWA TIMUR**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
1985**

PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH DALAM RANGKA MENINGKATKAN
KELANCARAN PEMBANGUNAN DI DAERAH TINGKAT I
JAWA TIMUR

Tal. 77/85
Si
P.



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
S U R A B A Y A

1985

MILIK
PERPUSTAKAAN
"UNIVERSITAS AIRLANGGA"
SURABAYA

PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH DALAM RANGKA MENINGKATKAN
KELANCARAN PEMBANGUNAN DI DAERAH TINGKAT I
JAWA TIMUR

SKRIPSI

DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI TUGAS
DAN MEMENUHI SYARAT SYARAT UNTUK
MENCAPAI GELAR SARJANA HUKUM

OLEH

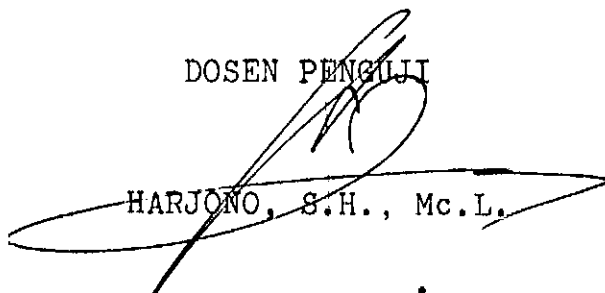
SRI RAHAYU

038010797


DOSEN PEMBIMBING DAN PENGUJI


SOEHERMAN DJAMAL, S.H.

DOSEN PENGUJI


HARJONO, S.H., Mc.L.

DOSEN PENGUJI


NY. TATIK SRI DJATMIATI, S.H.

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

1985

D A F T A R I S I

BAB		HAL
KATA PENGANTAR	.....	iii
DAFTAR ISI	.....	vi
BAB I : PENDAHULUAN	.....	1
1. Permasalahan : Latar Belakang dan Perumusannya	.....	1
2. Penjelasan Judul	.....	5
3. Alasan Pemilihan Judul	.....	8
4. Tujuan Penulisan	.....	9
5. Metodologi :	.....	9
a. Pendekatan Masalah	.....	9
b. Sumber Data	.....	10
c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data	.....	10
d. Analisis Data	.....	11
6. Sistematika dan Bertanggung- jawabannya	.....	11
BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH	.....	14
1. Pengertian tentang Penga- wasan Keuangan Daerah	.....	14
2. Sejarah Pengurusan dan Pe- ngawasan Keuangan Daerah	.....	25

BAB III : PELAKSANAAN PENGAWASAN KEUANGAN	
DAERAH TINGKAT I DI JAWA TIMUR	29
1. Peranan Aparat Pengawasan Ke- uangan Daerah	29
2. Mekanisme Pengawasan	38
3. Pertanggungjawaban tentang Pelaksanaan Pengawasan Ke- uangan Daerah	41
BAB IV : PROBLEMATIK YANG TIMBUL DALAM PELAKSANAAN PENGAWASAN KEUANG- AN DAERAH TINGKAT I JAWA TIMUR	43
BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN	47
DAFTAR BACAAN	51

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahman nirrohim,

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmad, taufik dan hidayahnya kepada saya, sehingga sampai tersusun sebuah skripsi yang sangat sederhana ini guna melengkapi tugas dan memenuhi persyaratan untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga di Surabaya.

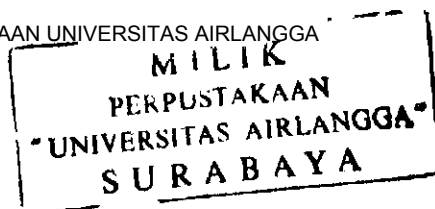
Adapun judul skripsi saya adalah PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH DALAM RANGKA MENINGKATKAN KELANCARAN PEMBANGUNAN DI DAERAH TINGKAT I JAWA TIMUR, yang maksudnya adalah untuk memberikan gambaran secara garis besar tentang pentingnya arti dan fungsi dari pengawasn, karena dengan pengawasan ini dimaksudkan untuk membentuk suatu pemerintah yang bersih dan berwibawa, berdaya guna dan berhasil guna. Dalam hal pengawasan keuangan daerah, ini dimaksudkan untuk tercapainya tertib administrasi keuangan daerah. Berhasil tidaknya pengawasan ini tergantung pada faktor manusianya, di mana aparat pengawasan itu harus mempunyai integritas yang tinggi, maksudnya harus jujur, berani, bijaksana dan bertanggungjawab dalam melakukan pengawasan dan pemeriksaan.

Di dalam kesempatan ini disertai dengan perasaan yang tulus sedalam-dalamnya, saya menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat :

1. Bpk. Soeherman Djamal, S.H. sebagai dosen pembimbing di bidang penulisan Hukum Administrasi Negara; yang telah ba

nyak meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan pada saya dalam menyusun skripsi ini.

2. Bpk. Harjono, S.H. Mc.L. dan Ibu Tatik Sri Djatmiati, S.H. yang telah bersedia untuk memberikan saran dan koreksi terhadap skripsi yang saya buat dengan sangat sederhana.
3. Bpk. Drs. Bambang Widarto beserta Staf Inspektur Pembantu Keuangan Inspektorat Wilayah Propinsi Jawa Timur.
4. Bpk. Drs. Sudanun sebagai Kabag Inspektur Pembantu Perlengkapan dan Peralatan Inspektorat Wilayah Propinsi Jawa Timur.
5. Bpk. Soëparno beserta Staf Inspektur Pembantu Pembangunan Inspektorat Wilayah Propinsi Jawa Timur.
6. Bpk. Drs. Ec. Soehartono sebagai Staf Bappeda Propinsi Dati I Bidang Penelitian.
7. Bpk. Drs. Ngambas Afandi sebagai Staf BPKP Bidang Pengeluaran II, Perwakilan BPKP Jawa Timur.
8. Bpk. Askat sebagai Kabag Inspektur Pembantu Perekonomian Daerah dan Kesra Inspektorat Wilayah Kabupaten Mojokerto.
9. Bpk. Soenjoto, S.H. Ketua Bappeda Tingkat II Kabupaten Mojokerto beserta stfnya.
10. Juga kepada kedua orang tuaku (Bapak dan Ibu) yang tercinta, yang telah merawat, membesarkan dan mendidik saya serta selalu memberikan pengarahan serta dorongan kepada saya, sehingga saya berhasil dalam menyelesaikan studi sampai jenjang yang tinggi yaitu berhasil menyelesaikan



studi saya pada Fakultas Hukum Unair dengan baik dan lancar.

11. Juga kepada adik-adikku yang tersayang dan juga teman-temanku yang telah banyak menolong dan membantu saya sehingga saya berhasil menyusun skripsi yang sangat sederhana ini.
12. Juga kepada yang terhormat Bpk. R.M. Soekarno, S.H. yang telah banyak memberikan bimbingan serta pengarahan dan dorongan pada saya sehingga menimbulkan semangat untuk cepat menyelesaikan skripsi saya.
13. Kepada semua pihak khususnya para Tri Civitas Akademica Fakultas Hukum Unair yang telah banyak membantu dan membimbing saya selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Unair.

Mudah-mudahan skripsi yang sangat sederhana ini dapat bermanfaat dan saya menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih banyak kekurangan-kekurangan, sebab dengan terbatasnya kemampuan saya dalam mengolah dan menyusun skripsi ini, maka saya sangat berharap segala kritik maupun saran dari semua pihak yang bertujuan kearah penyempurnaan skripsi ini.

Surabaya, September 1985.

Penyusun

B A B I

P E N D A H U L U A N

1. Permasalahan : Latar Belakang dan Perumusannya

Kalau kita melihat pada kenyataan sehari-hari, negara kita ini sedang meningkatkan pelaksanaan pembangunan di segala bidang. Misalnya : meningkatkan pelaksanaan pembangunan dibidang sandang, pangan, kesejahteraan, perhubungan, penerangan jalan, dan masih banyak lagi. Pembangunan tersebut tidak hanya dilaksanakan di pusat saja, yang dimaksudkan adalah pembangunan itu tidak hanya dilaksanakan di daerah-daerah Tingkat I/Propinsi saja, melainkan juga dilaksanakan di daerah-daerah yang dimaksudkan adalah Daerah Tingkat II Kabupaten/Kotamadya, bahkan sampai ke pelosok pedesaan. Mengingat wilayah negara kita yang sangat luas, sehingga wilayahnya terbagi dalam wilayah-wilayah Propinsi, wilayah kabupaten, wilayah kecamatan, wilayah pedesaan/kelurahan. dan ini merupakan pembagian yang umum/pembagian wilayah pada umumnya.

mengenai pemerintahannya pun juga ada beberapa macam, hal ini berdasarkan pada pembagian wilayah tersebut. menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, pasal 1 huruf a menjelaskan tentang pengertian Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Perangkat Negara Kesatuan RI yang terdiri dari Presiden beserta Pembantu-pembantunya.

Di dalam penjelasan umum undang-undang tersebut/undang-undang nomor 5 tahun 1974 dijelaskan juga pengertian Pemerintah Daerah. Yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Mengenai Pemerintah Desa, ini diatur tersendiri di dalam undang-undang nomor 5 tahun 1975 tentang Pemerintahan Desa. Pada pasal 3 ayat 1 dijelaskan tentang pengertian pemerintah desa. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Di dalam Undang-undang tersebut dijelaskan pula tentang pemerintah Kelurahan. Pemerintah kelurahan terdiri dari Kepala Kelurahan dan Perangkat Kelurahan yang terdiri dari Sekretariat Kelurahan dan Kepala Lingkungan.

Pembangunan disegala bidang tersebut merupakan tugas dari pemerintah, terutama presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang selanjutnya disingkat dengan MPR, Presiden melaksanakan garis-garis Besar Haluan Negara, yang telah ditetapkan oleh MPR dalam ketetapanannya yaitu Ketetapan MPR RI Nomor 11/MPR/1983 yang berdasarkan pada Tap MPR RI nomor 1V/MPR/1978 dan Tap ini berdasarkan pada Tap MPR nomor 1V/MPR/1973. Dimana semua ketetapan tersebut mengatur tentang GBHN. Dalam melaksanakan GBHN ini masih diperlukan peraturan pelaksanaannya yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan atau dalam garis kebijakan pemerintah.

Mengingat banyaknya tugas dari pemerintah dibidang

pembangunan, maka ada proyek-proyek pembangunan tertentu yang pelaksanaannya diserahkan kepada daerah. Hal ini sesuai dengan asas desentralisasi. Urusan-urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik mengenai penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan.

mengenai biaya yang akan dipergunakan untuk pembangunan di daerah ini, bisa berasal dari :

1. untuk proyek-proyek pembangunan tertentu yang dananya dianggarkan di dalam APBN.
2. Untuk proyek-proyek pembangunan di daerah yang dananya dianggarkan dalam APBD tingkat I.
3. untuk proyek-proyek pembangunan tertentu di daerah tingkat II, yang dananya dianggarkan dalam APBD Tingkat II.

Agar perencanaan pembangunan tersebut bisa terwujud dengan baik dan pelaksanaan tersebut realisasinya bisa berjalan dengan baik, maka dalam pelaksanaan tersebut perlu dikontrol oleh aparat yang disertai tugas untuk melakukan pengawasan. Di sini yang dimaksud dengan pelaksanaan adalah pelaksanaan anggaran. Dalam hal keuangan daerah harus ada aparat yang bertugas untuk mengawasi dan memeriksa keuangan, karena pada kenyataannya sekarang ini masih banyak

terjadi penyimpangan-penyimpangan yang merugikan keuangan negara/daerah.

Tentang pengawasan keuangan daerah diatur di dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, tepatnya pada pasal 62 (Pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan serta barang milik daerah). Kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1975 tentang Pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah, tepatnya diatur pada bab V (Pengawasan Keuangan Daerah), pasal 51 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1). Pejabat-pejabat yang oleh Kepala Daerah diserahi tugas dan tanggungjawab atas pengawasan pelaksanaan Anggaran Daerah melakukan pengawasan dan pemeriksaan sesuai dengan ketentuan-ketentuan termaktub dalam Peraturan Pemerintah dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.
- (2). Tanpa mengurangi kewenangan pejabat-pejabat termaktub pada ayat (1), pejabat-pejabat dari aparat pengawas lainnya yang berhak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan persetujuan Kepala Daerah melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas keuangan daerah.
- (3). Kepala Daerah wajib memberikan izin kepada pejabat-pejabat pengawasan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2) tersebut di atas dan mengadakan kordinasi atas aktivitas pengawas-pengawas tersebut baik mengenai jadwal waktu pemeriksaan maupun sasarannya.

Selain itu pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 tahun 1983 telah membentuk suatu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yang untuk selanjutnya disingkat dengan BPKP. Badan ini sering mengadakan pemerik-

¹Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1975 tentang Pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah, Lembaran Negara RI Tahun 1975 Nomor 5, h. 15.

saan secara mendadak ke daerah-daerah. Meskipun sudah dibentuk BPKP, penyelewengan-penyelewengan dibidang keuangan masih banyak terjadi, dan hal ini bisa mengakibatkan kerugian pada keuangan negara/daerah. Sehingga saya tertarik untuk membahasnya.

Dari uraian di atas timbullah beberapa permasalahan yang perumusannya sebagai berikut :

1. Sampai seberapa jauh peranan BPKP dalam melaksanakan pengawasan keuangan daerah ?
2. Faktor-faktor yang dapat menghambat pelaksanaan pengawasan dan cara mengatasinya.
3. Langkah-langkah kebijakan yang diambil oleh Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur dalam hal pelaksanaan pengawasan keuangan daerah.

Untuk mengetahui pemecahan permasalahan tersebut di atas, akan saya uraikan pada bab-bab berikutnya.

2. Penjelasan Judul

Untuk membatasi masalah tersebut di atas, saya memilih judul skripsi dengan judul : PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH DALAM RANGKA MENINGKATKAN KELANCARAN PEMBANGUNAN DI DAERAH TINGKAT I JAWA TIMUR, maka dari itu perlu kiranya untuk memberikan penjelasan terhadap judul skripsi yang saya pilih.

Pengawasan , di sini mempunyai beberapa pengertian, yang berasal dari pendapat para sarjana. Menurut pendapat

dari Manullang, pengawasan adalah : suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.²

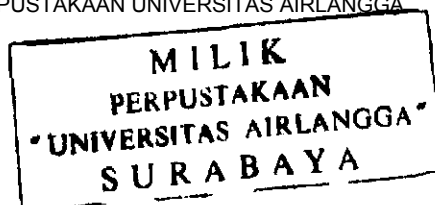
Slagian memberikan definisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan/ditentukan sebelumnya.³

Keuangan mempunyai pengertian sebagai berikut :
Keuangan di jaman sebelum kedaulatan diartikan " geldmidde len " yaitu al de rechten die een geldswaarde vertengenwoor digen, zoomede al hetgeen aan geld en goed tengenvolge van die rechten is verkregen (P.H. Van der Kemp) dalam bukunya Wiemas Jilid I hal. 71, yang terjemahannya sebagai berikut semua hak yang dapat dinilai dengan uang demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.

Mengingat bahwa keuangan itu mempunyai arti yang luas yaitu meliputi hak milik negara, kekayaan negara, yang yang bukan semata-mata terdiri dari hak-hak (al de rechten), melainkan juga semua kewajiban (Verplichtingen). Di mana hak dan kewajiban tersebut dapat dinilai dengan

²Sujanto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, GHALIA INDONESIA, Jakarta, 1985, h. 16.

³Ibid, h. 12.



uang.⁴

Hak adalah hak suatu daerah untuk memungut pajak, retribusi, pungutan-pungutan lain yang diatur dalam undang-undang atau peraturan lain yang berlaku. Kewajiban adalah kewajiban pemerintah dalam melakukan/malaksanakan tugas-tugasnya demi kepentingan masyarakat.⁵

Daerah, menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 pasal 1 huruf e adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam kaitan Negara Kesatuan RI, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan keuangan daerah dimaksudkan untuk mengetahui keadaan keuangan daerah sewaktu-waktu, disamping itu untuk memberikan pengarahan agar administrasi keuangan daerah itu bisa tertib dan sesuai dengan peraturan pelaksanaannya atau sesuai dengan perencanaannya.

Kelancaran pembangunan daerah itu sangat tergantung pada tersedianya dana yang cukup baik dan tergantung pula pada aparat pelaksana, sehingga perlu diadakan pengawasan Keuangan Daerah Tingkat I Jawa Timur.

⁴M. Hadi, Administrasi Keuangan Republik Indonesia, Percetakan GAYA BARU, Jakarta, 1981, h. 2.

⁵Wawancara dengan Staf Inspektorat Pembantu Keuangan Propinsi Jawa Timur, tanggal 8 Mei 1985.

3. Alasan Pemilihan Judul

Sejak dahulu hingga sekarang peranan/fungsi pengawasan memegang peranan penting. Oleh karena itu perlu ditingkatkan pelaksanaan pengawasan atas jalannya pemerintahan dan pelaksanaan pengawasan keuangan daerah/negara.

Pengawasan Keuangan negara dilakukan oleh suatu badan khusus yang tidak tergabung dengan salah satu departemen ataupun bukan pula organ dari Dewan Perwakilan Rakyat. Tentang hal ini diatur dalam pasal 23 ayat 5 UUD 1945 yang menyatakan :

Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu akan diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.⁶

Sedangkan pengawasan keuangan daerah itu dilaksanakan oleh Inspektorat Wilayah Propinsi, Wilayah Kabupaten/Kotamadya. Disamping itu juga dilaksanakan oleh BPKP.

Pemerintah membentuk pengawasan itu mempunyai tujuan untuk mencapai ketertiban apakah :

1. Segala sesuatu berjalan menurut rencana;
2. Segala tugas yang dijalankan itu sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku;
3. Tugas itu dijalankan secara efisien dan tidak terjadi pemborosan.⁷

Disamping itu kita telah mengetahui bahwa negara kita dewasa ini sedang berusaha untuk mewujudkan suatu peme-

⁶A.G. Pringgodigdo, Tiga Undang-undang Dasar, P.T. Pembangunan, Jakarta, 1974, h. 66.

⁷M. Hadi, op. cit. h. 113.

rintahan yang bersih dan berwibawa, sehingga pada masa sekarang perlu ditingkatkan peranan pengawasan di segala bidang.

4. Tujuan Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini tentunya saya mempunyai suatu tujuan sebagai berikut : untuk melengkapi tugas dan memenuhi persyaratan untuk mencapai gelar Sarjana Hukum, memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi pembangunan bangsa dan negara, disamping itu untuk menambah perbendaharaan koleksi karya ilmiah di bidang hukum pada umumnya dan bidang Hukum Administrasi Negara pada khususnya.

5. Metodologi

a. Pendekatan Masalah.

Terhadap masalah yang saya dalam skripsi ini, dilakukan pendekatan secara juridis yaitu dengan menitik beratkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai dasar pembahasan masalah.

Disamping itu dilakukan pendekatan secara tidak langsung, dalam artian masalah diperoleh setelah mengamati gejala yang ada melalui literatur, perundang-undangan yang kemudian dihubungkan dengan peristiwa yang timbul sebagai akibat gejala tersebut, seperti masih banyaknya penyimpangan-penyimpangan yang mengakibatkan kerugian pada negara.

b. Sumber Data.

Untuk menyusun skripsi ini saya menggunakan sumber data dari perpustakaan dan dari lapangan.

Data kepustakaan, maksudnya adalah suatu data yang diperoleh dari hasil pengumpulan bahan-bahan bacaan dari literatur, majalah ilmiah, koran, peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang kesemuanya itu berkaitan dengan permasalahan yang saya bahas.

Data lapangan, maksudnya adalah data yang diperoleh dengan jalan mengadakan suatu wawancara secara langsung dengan para pimpinan Instansi Pemerintah.

c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data.

Teknis pengumpulan data dilakukan dengan cara komunikasi langsung, maksudnya adalah data diperoleh dari pengalaman orang lain melalui wawancara. Di sini saya melakukan wawancara langsung dengan Pimpinan Instansi Pemerintahan, yaitu :

1. Kepala Inspektorat Wilayah Propinsi, yaitu Inspektur Pembantu Keuangan di Jawa Timur.
2. Kepala Perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan Jawa Timur.
3. Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat I Jawa Timur.

Selain yang tersebut di atas, saya melakukan survey ke daerah Tingkat II Kabupaten Mojokerto, yaitu :

1. Wawancara dengan Kepala Inspektorat Wilayah Kabupaten Mojokerto, yaitu Pemeriksa Perekonomian dan Kesejahteraan.
2. Wawancara dengan Ketua Bappeda Tingkat II Kabupaten Mojokerto.

Setelah data tersebut terkumpul dengan lengkap, kemudian akan dianalisa berdasarkan pada metode yang telah ditentukan atau metode ilmiah yang ada.

d. Analisis Data.

Dalam menganalisa data menggunakan metode diskriptif analitis, historis Yuridis, dengan mengutamakan sifat fungsional yang berarti setelah data terkumpul, disusun, dijelaskan, kemudian dianalisa sesuai dengan permasalahan yang ada pada saat sekarang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan yang ada hubungannya dengan permasalahan yang dibahas.

6. Sistemetika dan Pertanggungjawabannya

Bab I yang membahas latar belakang dan penjelasan istilah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini saya letakan diawal penulisan dengan maksud untuk menghindari kesalahpahaman pada pembaca dalam memahami pembahasan permasalahan tersebut. Dengan mengetahui batasan-batasan yang diberikan pada pokok permasalahan yang dibahas serta pengertian terhadap istilah yang digunakan maka kesalahpahaman a-

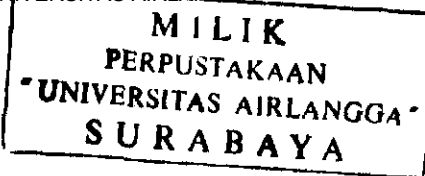
kan dapat dihindari, karena pengawasan itu bukan hanya mencari-cari kesalahan semata-mata, tetapi untuk memberikan pengarahan atau membenarkan apa yang kurang benar untuk dijadikan landasan pembangunan di masa mendatang.

Untuk mengetahui sasaran yang hendak dicapai dalam pengawasan serta untuk menyeragamkan peraturan yang dijadikan landasan pelaksanaan pengawasan, maka hal ini sangatlah diperlukan sebagai landasan teori. Oleh sebab itu saya letakkan dalam bab II yang berjudul Tinjauan Umum tentang Pengawasan Keuangan Daerah.

Setelah kita mengetahui landasan yang sudah seragam maka kita ingin mengetahui peranan aparat yang mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan tersebut. Apakah pengawasan itu sudah dilaksanakan sampai ke daerah tingkat bawah. Yang dimaksudkan adalah apakah pengawasan langsung sudah dilaksanakan sampai ke daerah-daerah tingkat kelurahan, kecamatan, sehingga hal ini saya letakkan pada bab III dengan judul Pelaksanaan Pengawasan Keuangan Daerah.

Dalam pelaksanaan pengawasan keuangan ini banyak terjadi hambatan-hambatan yang merintanginya, sehingga masih banyak penyelewengan-penyelewengan, penyalahgunaan kekuasaan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara/daerah. Untuk itu Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur mengeluarkan suatu kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut. Makadari itu saya letakkan pada bab IV.

Sebagai akhir dari pembahasan ini saya memberikan



ulasan ringkas sebagai suatu kesimpulan serta saran yang saya letakkan pada bab V, sebagai bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.



B A B II
TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN
KEUANGAN DAERAH

1. Pengertian Tentang Pengawasan Keuangan Daerah

Dalam era pembangunan dewasa ini, pemerintah orde baru dari Repelita I hingga saat ini, masalah pembangunan disegala bidang terus meningkat. Oleh sebab itu peranan pengawasan harus ditingkatkan pula, agar penyimpangan-penyimpangan, penyelewengan-penyelewengan, penyalahgunaan kekuasaan/jabatan yang langsung atau tidak langsung yang dapat merugikan keuangan negara/daerah dapat ditekan seminimal mungkin.

Demikian pentingnya arti pengawasan dan pemeriksaan sehingga para ahli manajemen selalu mencantumkan fungsi pengawasan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari manajemen.

Adapun unsur yang terkandung dalam manajemen adalah perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengontrolan. Tetapi ada juga pembagian yang lain, yaitu : perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Perencanaan, di sini saya kaitkan dengan pemerintahan, yang mempunyai pengertian sebagai berikut. Perencanaan sebenarnya adalah penentuan garis tindakan yang dipandang tepat dan menjamin berhasilnya sesuatu bidang atau beberapa bidang usaha untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Pada umumnya pelaksanaan perencanaan pembangunan ini dilakukan oleh Bappeda, ini untuk program daerah, dan untuk program Nasional dilakukan oleh Bappenas.

Pelaksanaan, maksudnya adalah melaksanakan program dari pemerintah yang telah direncanakan oleh Bappeda. Pelaksanaan ini dijalankan oleh dinas-dinas daerah, karena dinas-dinas daerah itu merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah (pasal 49 ayat 1 UU Nomor 5 tahun 1974).

Pengawasan dimaksudkan untuk mengontrol pelaksanaan kegiatan pemerintah, apakah sudah berjalan sesuai dengan rencana atau belum, sebab kegiatan pemerintah yang sekarang ini akan dijadikan landasan bagi pelaksanaan kegiatan di masa mendatang. Pengawasan di sini dilakukan oleh Inspektorat Wilayah Propinsi, Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.

Di dalam penyelenggaraan aktivitas pemerintahan, agar dapat berjalan dengan lancar haruslah ditunjang dengan biaya yang baik pula. Biaya sebagai dana akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah, baik di pusat maupun di daerah.

Biaya tersebut harus dianggarkan terlebih dahulu di dalam APBD, seperti yang telah diuraikan pada bab I. APBD ini merupakan kesatuan yang terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Anggaran belanja rutin dibiayai dari pendapatan rutin yang berasal dari hasil pungutan pajak di daerah, bantuan dari pemerintah. Anggaran belanja pembangun-

an dibelanjai dari pendapatan pembangunan dan tabungan daerah (Publik Saving).

Agar anggaran ini dapat dipergunakan sebagaimana mestinya, maka harus ada aparat yang bertugas untuk mengawasi pelaksanaan anggaran daerah. Untuk itu perlu saya jelaskan terlebih dahulu tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan pengawasan keuangan daerah, yaitu tentang subyek dan obyek pengawasan keuangan daerah, jenis pengawasan.

Pengertian pengawasan keuangan daerah seperti yang diuraikan pada bab I, maka di sini saya dapat menyimpulkan sebagai berikut, yang dimaksud dengan pengawasan keuangan daerah adalah suatu kegiatan dari organisasi/pemerintah untuk menilai dan mengoreksi pekerjaan yang sedang dilaksanakan terhadap hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, di wilayah tertentu yang berhak, berwenang, berdasarkan peraturan yang berlaku.

- Subyek dan obyek Pengawasan Keuangan Daerah.

Yang dimaksud dengan subyek pengawasan keuangan daerah adalah orang/badan/instansi yang diserahi tugas untuk mengadakan penilaian dan mengoreksi pekerjaan yang sedang dijalankan dibidang keuangan daerah/anggaran daerah.

Subyek pengawasan keuangan daerah ini seperti halnya subyek pengawasan keuangan negara, yang terdiri dari dua unsur yaitu pengawasan intern dan unsur pengawasan eks-

tern.

Yang dimaksud dengan pengawasan intern adalah pengawasan atau pemeriksaan yang dilakukan oleh badan/organisasi atau orang terhadap badan/organisasi/orang yang masih dalam lingkungan organisasi yang mengawasi. Sebagai contoh adalah

- Inspektur Jenderal Departemen memeriksa unit-unitnya.
- Kepala Kantor/Satuan Kerja memeriksa bendaharawan rutin pada kantor/satuan kerja itu sendiri.

Yang dimaksud dengan pengawasan/pemeriksaan ekstern adalah pengawasan atau pemeriksaan yang dilakukan oleh badan/organisasi/orang terhadap badan/organisasi/orang di luar organisasi yang mengawasi. Sebagai contoh adalah Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara (DJPKN) pada Departemen Keuangan melakukan pemeriksaan pada unit-unit Departemen/Lembaga lain.

Subyek pengawasan intern. Yang bertindak selaku pengawasan intern dalam pelaksanaan anggaran rutin menurut urutan dari instansi terendah, ialah :

- a. Atasan Langsung Bendaharawan;
- b. Atasan dari Kepala Kantor/Satuan Kerja;
- c. Direktur Jenderal atau pejabat yang setingkat pada Departemen/Lembaga;
- e. Sekretaris Jenderal Departemen/Lembaga;
- d. Biro Keuangan Departemen/Lembaga;
- f. Inspektur Jenderal Departemen/Unit Pengawasan pada Lembaga.⁸

⁸Sudarmin, Pedoman tentang Pemeriksaan Kas dan Barang Negara, C.V. GENEP JAYA BARU, Jakarta, 1982, h. 60.

Sedangkan subyek pengawasan intern dibidang pelaksanaan Anggaran Pembangunan adalah :

- a. Pemimpin Proyek;
- b. Atasan dari Pemimpin Proyek;
- c. Direktur Jenderal atau Pejabat yang setingkat pada Departemen/Lembaga;
- d. Biro Keuangan Departemen/Lembaga;
- e. Inspektur Jenderal Departemen/Pimpinan Unit Pengawasan pada Lembaga.⁹

Subyek Pengawasan Ekstern.

Yang bertindak sebagai subyek pengawasan ekstern ialah :

- a. Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara (DJPKN);
- b. Badan Pemeriksa Keuangan;
- c. Kantor Perbendaharaan Negara;
- d. Mengenai Pembangunan, Inspektur Jenderal Proyek Pembangunan dari Bina Graha.¹⁰

Mengenai DJPKN, sekarang ini diganti dengan BPKP, yang dimaksudkan di sini adalah tugas pengawasan yang dilakukan oleh DJPKN dengan semakin meningkatnya ruang lingkup pengawasan maka pemerintah membentuk suatu badan yang bernama BPKP. Untuk jelasnya mengenai latar belakang terbentuknya BPKP ini akan saya uraikan pada bab berikutnya.

Itulah gambaran tentang subyek pengawasan keuangan daerah, di sana ada subyek pengawasan intern dibidang pelaksanaan anggaran rutin dan pelaksanaan anggaran pembangunan, karena kita mengetahui bahwa anggaran daerah itu terdiri dari anggaran rutin dan anggaran pembangunan.

Untuk membahas obyek pengawasan keuangan daerah,

⁹Ibid.

¹⁰Ibid, h. 61

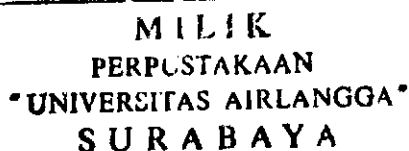
kita harus mengetahui terlebih dahulu tentang sistem administrasi keuangan daerah, dimana sistem administrasi keuangan daerah itu sama dengan sistem administrasi keuangan negara, pada pengurusan keuangan daerah terdiri dari dua macam pengurusan, yaitu pengurusan umum dan pengurusan khusus.

Pengurusan Umum (Pengurusan Administratif), yang mengandung unsur hak penguasaan serta memberikan perintah menagih dan perintah membayar. Pelaksanaan pengurusan umum ini membawa akibat pengeluaran dan mendatangkan penerimaan guna menutup pengeluaran-pengeluaran daerah. Dalam pengurusan umum ini terdapat dua pejabat atau subyek pengurusan yaitu :

1. Otorisator, yaitu pejabat yang memperoleh pelimpahan wewenang untuk mengambil tindakan-tindakan yang mengakibatkan adanya pengeluaran dan atau penerimaan negara;
2. Ordonnateur, yaitu pejabat yang berwenang untuk menguji tagihan, memerintahkan pembayaran dan atau penagihan sebagai akibat dari adanya tindakan otorisasi di atas.¹¹

Yang bertindak sebagai otorisasi adalah Presiden,¹ di dalam praktek wewenang itu diselenggarakan oleh para Menteri/Ketua Lembaga. Para Menteri/Ketua Lembaga selaku pimpinan pemerintah bertugas menyelenggarakan pemerintahan umum dan pembangunan menurut bidangnya masing-masing. Sehubungan dengan tugas tersebut, maka mereka diberi wewenang untuk

¹¹ Wawancara dengan Staf Inspektur Pembantu Keuangan Propinsi Jawa Timur, tanggal 8 Mei 1985.



mengambil tindakan/kebijaksanaan dibidang pemerintahan yang dapat membawa akibat pengeluaran maupun penerimaan bagi negara.

Sehubungan dengan skripsi yang saya buat itu berjudul Pengawasan Keuangan Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Kelancaran Pembangunan di Daerah Tingkat I Jawa Timur, maka di sini yang bertindak sebagai otorisator adalah Gubernur Kepala Daerah, karena Kepala Daerah itu sebagai wakil pemerintah pusat dan dalam menyelenggarakan pemerintahan umum mereka berhak mengambil tindakan-tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban negara. Hal ini diatur dalam pasal 3 ayat 1 RAB (Regelen Voor Het Administratief Beheer) yang bunyinya sebagai berikut : " Dengan tidak mengurangi hal-hal, dalam mana kekuasaannya terdapat dari peraturan-peraturan umum ataupun khusus atau pemerintah atau kuasa dari Presiden atau Kepala-kepala Departemen Pemerintahan Umum, maka Kepala Daerah sebagai wakil-wakil Pemerintah Pusat dan dengan pengesahannya kemudian, berhak mengambil tindakan-tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban negara, bilamana tindakan-tindakan itu tidak dapat ditunda tunda lagi sehingga merupakan ancaman bagi kepentingan Negara, yang pasti membawa kerugian bagi Negara oleh karena penundaan dari tindakan itu, sebagai akibat dari keharusan untuk meminta kuasa (izin) lebih dahulu."

Jika kita kaitkan dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, yang mengatur tentang fungsi Kepala Daerah sebagai

Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah, hal ini diatur di dalam penjelasan umum undang-undang nomor 5 tahun 1974 tersebut, dan jika kita kaitkan dengan tugas dari Kepala Daerah yang begitu luas dan banyak, maka dalam menjalankan tugasnya sehari-hari dibantu oleh aparat pemerintahan daerah seperti Sekwilda.

Menurut pasal 36 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903 - 603 tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja tanggal 15 Agustus 1984 yang menyatakan Sekretaris Wilayah Daerah bertanggungjawab atas penyelenggaraan pembukuan dan pelaporan sebagaimana telah ditetapkan dalam keputusan ini pasal 36 ayat 1, yang pelaksanaannya diawasi oleh Inspektorat Wilayah Propinsi pasal 36 ayat 2.

Jika hal ini kita kaitkan dengan pasal 10 Keputusan tersebut di atas, yang bunyinya sebagai berikut " untuk kepentingan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah pada setiap tahun anggaran Kepala Daerah menetapkan pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani Surat Keputusan Otorisasi (SKO), jelasnya diatur pada pasal 10 ayat 1 Keputusan Mendagri Nomor 903 - 603 tahun 1984. Yang dimaksud dengan otorisator di sini adalah Sekwilda.

Yang bertindak sebagai Ordonnanteur yaitu Presiden dan para Menteri, yang diatur pada ketentuan ICW pasal 35 dan peraturan pelaksanaannya yaitu RAB. Berdasarkan Keputusan Kabinet tahun 1950 ordonnanteur hanya diberikan kepada

Menteri Keuangan. Dalam penyelenggaraannya dilakukan oleh Kantor Perbendaharaan Negara yang tersebar di seluruh Indonesia. Oleh karena Daerah Tingkat I Jawa Timur itu ada beberapa KPN, maka dalam hal keuangan daerah yang bertindak sebagai ordonnateur adalah KPN.

Pengurusan Bendaharawan, mengandung unsur kewajiban yaitu menerima, menyimpan, mengeluarkan/membayarkan uang atau yang disamakan dengan uang atau barang milik daerah, selanjutnya dipertanggungjawabkan kepada Kepala Daerah. Pengurusan Khusus dilaksanakan oleh bendaharawan (Comptabel), yang dalam pasal 77 ayat 1 Undang-undang Perbendaharaan Indonesia dikemukakan pengertian bendaharawan, yaitu orang-orang atau badan-badan yang karena negara ditugaskan untuk menerima, menyimpan, membayar/mengeluarkan atau menyerahkan uang atau kertas-kertas berharga dan barang-barang di dalam gudang-gudang atau tempat-tempat penyimpanan yang lain.

Dipandang dari segi obyek pengurusan khusus, maka bendaharawan dapat dibagi atas :

1. Bendaharawan Uang yaitu yang menerima, menyimpan dan mengeluarkan/membayarkan uang yang dikuasai daerah.
2. Bendaharawan Barang yaitu yang menerima, menyimpan dan mengeluarkan barang-barang milik daerah.
3. Bendaharawan Uang dan Barang yaitu yang menerima, menyimpan dan mengeluarkan/membayarkan uang dan barang-barang milik daerah.¹²

¹²Wawancara dengan Staf Inspektur Pembantu Keuangan Propinsi Jawa Timur, tanggal 8 Mei 1985.

Jenis Pengawasan

Pengawasan dapat dilakukan secara intern dan ekstern preventif dan repressif, jauh dan dekat, pengawasan menurut hak, maksud dan tujuan serta teknik anggaran.¹³

Pengawasan intern dan ekstern. Pengawasan Ekstern, jika diadakan pengawasan pada kantor-kantor pemerintah, yang dilakukan oleh badan di luar seperti BPK. Dikatakan pengawasan intern, jika diadakan pengawasan pada kantor-kantor pemerintah oleh petugas-petugas pemerintah sendiri.

Pengawasan preventif dan repressif. Pengawasan preventif adalah pengawasan sebelum diadakan pengeluaran dan mempunyai tujuan untuk menghindari pengeluaran yang tidak perlu. Pengawasan repressif dijalankan oleh Biro Keuangan pada tiap-tiap Departemen/Lembaga, yang menjalankan pemeriksaan dan pembukuan surat-surat pengeluaran, penerimaan yang diterimanya berupa antara lain SPM lembar kedua, SPJ* SPJ bendaharawan.

Pengawasan dari jauh dan dari dekat. Pengawasan dari jauh dilaksanakan atas dasar surat-surat pertanggungjawaban dengan surat-surat bukti pengeluaran/penerimaan (surpieces) dan represif sifatnya. Pengawasan ini dijalankan oleh Biro Keuangan Departemen/Lembaga, antara lain atas SPJ bendaharawan-bendaharawan. Pengawasan dari dekat dilaksanakan dengan pemeriksaan setempat (surplace).

¹³M. Hadi, op. cit, h. 113.

Pengawasan ini dapat memberikan gambaran yang sempurna tentang jalannya pengurusan yang sebenarnya, uang kas cocok dengan buku kas, penggunaan uang dapat dikontrol atas kwitansi pembelian yang dijumpai dalam pemeriksaan, dapat dikontrol apakah barang-barang yang dibeli benar-benar ada, dengan kata lain apa yang telah dilukiskan dalam SPJ beserta bahan-bahan yang ada itu sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Pengawasan menurut hak maksud tujuan dan menurut teknik anggaran. Pengawasan menurut hak (*rechmatigheids-control*) menitik beratkan pada surat bukti atas hak yang diperoleh dari orang atau badan itu kepada *Ordonnateur*.

Pengawasan menurut maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheids-control*), ditekankan pada prinsip-prinsip ekonomi, apakah hasil dari pesanan itu tidak dapat dicapai dengan harga yang lebih murah/rendah.

Pengawasan menurut teknis anggaran (*wetmatigeheids-control*), dititik beratkan pada uraian dalam anggaran, apakah itu sesuai dengan yang ditetapkan dalam anggaran. ¹

Pengawasan keuangan daerah itu mempunyai sasaran sebagai berikut perencanaan keuangan (APBD), pelaksanaan APBD, pertanggungjawaban APBD agar tercapai ketertiban administrasi keuangan, tertib program, yang dimaksudkan adalah program kerja yang menyangkut masalah keuangan/anggaran. Disamping itu agar tercapai tertib pelaksanaan kegiatan pemerintah.

2. Sejarah Pengurusan Keuangan Daerah dan Pengawasan Keuangan Daerah

Secara historis-chronologis dapat disebutkan bahwa dasar-dasar daripada keuangan daerah semasa pemerintahan Hindia Belanda diatur tersendiri-sendiri. Untuk Daerah Otonom Tingkat Propinsi, diatur di dalam Provincie Ordonnantie Stb 1924 No 78 pasal 80 sampai dengan pasal 127. Untuk daerah Otonom Tingkat Kabupaten, diatur di dalam Regent schaps Ordonnantie, pasal 75 sampai dengan pasal 123. Untuk Daerah Otonom Tingkat Kotamadya/Gemeente, diatur di dalam Stadgemeente Ordonnantie Stb. 1926 No 365 pasal 99 sampai dengan pasal 141.

Peraturan yang telah disebut di atas itu dipergunakan untuk kepentingan petunjuk pelaksanaannya baik berkenaan dengan penganggarannya (begrooting), maupun pengurusannya (beheer) serta perhitungannya (rekenings voorschriften), dan untuk melengkapi peraturan tersebut diatur lebih lanjut dengan stb. 1936 No 432.

Di alam kemerdekaan diawali dengan berlakunya Undang-undang No 22 tahun 1948 yang mengatur tentang Daerah Otonom, kemudian Undang-undang No 1 tahun 1957, selanjutnya Undang-undang Nomor 18 tahun 1965, dengan melalui peraturan-peralihan pada masing-masing peraturan perundangan yang disebutkan di atas tetap berlaku sepanjang sesuai dengan alam kemerdekaan.

Karena perkembangan jaman, maka pada jaman orde ba-

ru menghendaki adanya perubahan tatanan keuangan daerah. Untuk itu disusunlah peraturan yang baru yang berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah menggantikan ketentuan perundangan yang lama sebagai dimaksud dalam pasal 80 sampai dengan pasal 127 Provincie Ordonnantie, Stb 1924 No 78 dalam pasal 75 sampai dengan pasal 123 Regenschaps Ordonnantie, Stb 1924 No 79, dalam pasal 99 sampai dengan pasal 141 Stadgemeente Ordonnantie, Stb 1926 No 365.

Peraturan yang baru tersebut adalah Peraturan Pemerintah No 36 tahun 1972, tentang Pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah; Peraturan Pemerintah No 48 tahun 1973, tentang Pedoman Penyelenggaraan Keuangan Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No 22 tahun 1974 tentang bentuk contoh-contoh untuk penyelenggaraan keuangan daerah. Dengan berlakunya peraturan baru tersebut maka peraturan yang lama tidak berlaku lagi.

Sejalan dengan timbulnya Peraturan Pemerintah No 36 tahun 1972 dan berlakunya Undang-undang No 18 tahun 1965, maka perlu diadakan penyesuaian peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah.

Untuk penyesuaian tersebut, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 5 tahun 1975 tentang pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah, dan peraturan polaksananya antara lain Peraturan Pemerintah No 6 tahun 1975, tentang tata cara penyusunan APBD, pelaksanaan tata usaha keuangan keuangan daerah dan penyusunan

penyusunan perhitungan APBD, Peraturan Menteri Dalam Negeri No 11 tahun 1978 tentang cara menyusun APBD, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah, dan penyusunan perhitungan APBD.

Disamping itu karena keadaan yang mendesak dalam artian perkembangan pembangunan yang semakin meningkat maka perlu dibentuk adanya pengawasan. Yang kesemuanya berdasarkan pada peraturan perundangan dan UUD 1945. Untuk pengawasan keuangan daerah, maka pada tahun 1967 dilaksanakan oleh pengawas keuangan daerah yang lazim disingkat dengan PKD, yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Gubernur. Pengawasan yang dilaksanakan oleh PKD ini kurang tertib sebab tugas dari PKD ini tidak hanya melakukan pengawasan saja tetapi masih ada tugas lain.

Dari PKD ini ditingkatkan menjadi Dinas Pengawasan Keuangan. Fungsi pengawasan di sini kurang tertib, karena Dinas Pengawasan ini tidak hanya melakukan pengawasan tetapi melaksanakan tugas penggalan income daerah.

Akhirnya dari Dinas Pengawasan Keuangan ini ditingkatkan menjadi Inspektorat, yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 220 tentang organisasi dan tata kerja Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya, Keputusan Mendagri No 219 tahun 1979 tentang organisasi dan tata kerja Inspektorat Wilayah Propinsi. Di sini fungsi pengawasan sudah mulai tertib, lebih-lebih setelah dikeluarkan Inspres No 15 tahun 1983 tentang Pedoman pelaksanaan

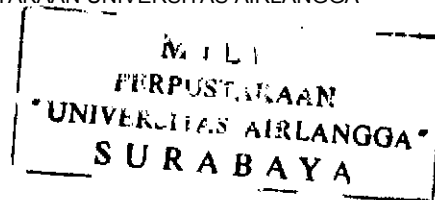
MILIK
PERPUSTAKAAN
"UNIVERSITAS AIRLANGGA"
SURABAYA

R A L A T

HAL	ALINEA	BARIS KE	TERTULIS	SEHARUSNYA
iv	3	21 dari atas	Stfnya	Stafnya
9	3	14 dari atas	yang saya	yang saya bahas
11	1	3 dari atas	kesejahteraan	kesejahteraan rakyat
12	3	16 dari atas	daera	daerah
18	1	4 dari atas	proyeh	proyek
20	2	18 dari atas	kotamadya	Kotamadya
31		7 dari atas	?	/
32	2	16 dari atas	menysun	menyusun
36		5 dari atas	pengaeluaran	pengeluaran
37	2	7 dari atas	Kepal	Kepala
41		11 dari atas	negari	negara
43	3	14 dari atas	pembangunan	keuangan
43	2	6 dari atas	membedaka	membedakan
44	2	13 dari atas	untu	untuk
45	3	17 dari atas	dijakan	dijadikan
45	2	7 dari atas	de-	dengan
45	1	2 dari atas	menjalan	menjalankan
48	3	17 dari atas	seca-	secara
49	2	13 dari atas	fak-	faktor
50	1	5 dari atas	kepentinagn	kepentinaan

Hal. iv tertulis Bapak Askat , seharusnya Bapak Zainal Alim, S.H. Kepala Inspektorat Wilayah Kabupaten Dati II Mojokerto dan Bapak H. Askat Usman Pemeriksa Perekonomian dan Kesra.

Pada hal sampul, hal persembahan, hal judul, hal pengesahan tertulis nama SRI RAHAYU seharusnya SRI RAHAJU.



pengawasan. Dan mengenai peranan aparat pengawasan, khususnya pengawasan keuangan daerah akan saya uraikan pada bab berikutnya.



B A B III
PELAKSANAAN PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH
DI DAERAH TINGKAT I JAWA TIMUR

1. Peranan Aparat Pengawasan Keuangan Daerah

Di dalam pasal 55 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1975, yang telah diuraikan pada bab I, di sini jelas bahwa yang dimaksud dengan pejabat yang oleh Kepala Daerah disertai tugas dan tanggungjawab atas pengawasan anggaran daerah adalah Inspektorat Wilayah Propinsi, Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.

Inspektorat Wilayah Propinsi untuk Daerah Tingkat I, sedangkan Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya untuk Daerah Tingkat II Kabupaten dan Daerah Tingkat II Kotamadya. Disamping itu masih ada aparat pengawasan yang lain, yaitu BPKP dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Aparat pengawasan keuangan yang telah disebutkan di atas, mempunyai tugas yang sangat besar di dalam melaksanakan tugas pengawasan. Makadari itu perlu diuraikan terlebih dahulu tentang kedudukan, tugas, fungsi dari masing-masing aparat pengawasan keuangan daerah.

- Peranan Inspektorat Wilayah Propinsi

Inspektorat Wilayah Propinsi dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 219 tahun 1979 tentang organisasi dan tata kerja Inspektorat Wilayah Propinsi.

Keputusan tersebut dikeluarkan karena semakin meningkatnya pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan untuk peningkatan penyelenggaraan pengawasan.

Di dalam bab I Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 219 tahun 1979 diatur tentang kedudukan, tugas dan fungsi dari Inspektorat Wilayah Propinsi, begitu juga tentang susunan organisasinya. Pasal 1 Keputusan Mendagri Nomor 219 tahun 1979 yang berbunyi sebagai berikut : Inspektorat Wilayah adalah perangkat pengawasan umum yang langsung berada dan bertanggungjawab kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dalam kedudukannya sebagai Kepala Wilayah Propinsi.

Tugas dari Inspektorat Wilayah Propinsi diatur dalam pasal 2 Keputusan Mendagri tersebut. Tugasnya adalah melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan tugas Departemen Dalam Negeri di daerah baik yang bersifat rutin maupun pembangunan agar dapat berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Inspektorat Wilayah Propinsi mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Pemeriksaan terhadap setiap unsur dan atau instansi di Lingkungan Pemerintahan Propinsi Daerah Tingkat I dan Pemerintah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II serta unsur dan atau Instansi Departemen Dalam Negeri di daerah yang meliputi bidang-bidang pembinaan sosial politik, pembinaan pemerintahan umum, pembinaan pemerintahan desa, pembinaan otonomi daerah, pembangunan-pembangunan desa, agraria, administrasi, organisasi dan ketatalaksanaan, kepegawaian,

- keuangan, perlengkapan dan peralatan, perusahaan daerah dan lain-lain yang ditugaskan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
- b. Pengujian serta penilaian atas hasil pelaporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap unsur dan instansi di lingkungan Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten/kotamadya Daerah Tingkat II serta unsur atau instansi di lingkungan Departemen Dalam Negeri di Daerah atas petunjuk Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
 - c. Pengusutan mengenai kebenaran pelaporan atau penguasaan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan dibidang pembinaan sosial politik, pembinaan pemerintahan umum, pembinaan pemerintahan desa, pembinaan otonomi Daerah, pembangunan, pembangunan desa, agraria, administrasi, organisasi dan ketatalaksanaan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan peralatan, perusahaan Daerah yang dilakukan oleh unsur dan atau instansi di lingkungan Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, serta unsur atau instansi di lingkungan Departemen Dalam Negeri di Daerah;
 - d. Pemberian pelayanan teknis administratif dan penginventarisasi semua peraturan perundang-undangan serta kebijaksanaan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dibidang yang menjadi tugas pengawasannya dan mempersiapkan rencana program pemeriksaan.¹⁴

Mengenai susunan organisasinya, Inspektorat Wilayah

Propinsi yang terdiri dari :

- a. Bagian Tata Usaha;
- b. Inspektur Pembantu Pemerintahan dan Agraria;
- c. Inspektur Pembantu Keuangan;
- d. Inspektur Pembantu Perlengkapan dan Peralatan;
- e. Inspektur Pembantu Badan Usaha;
- f. Inspektur Pembantu Pembangunan;
- g. Inspektur Pembantu Sosial Politik dan Kepegawaian;
- h. Inspektur Pembantu Perekonomian Daerah dan Kesejahteraan Rakyat.¹⁵

Dari masing-masing bagian tersebut di atas mempunyai tugas serta fungsi yang berbeda-beda. Oleh karena pembahas-

¹⁴Keputusan Mendagri No-219 thn 1979, tentang Organisasi dan tata kerja Inspektorat Wilayah Propinsi, h. 116.

¹⁵Ibid, h. 117.

an skripsi ini berkisar pada pengawasan keuangan daerah, maka saya akan menguraikan Inspektur Pembantu Keuangan.

Inspektur Pembantu Keuangan mempunyai tugas membantu Inspektorat Wilayah Propinsi dalam melaksanakan pemeriksaan, pengujian, penilaian serta pengusutan dibidang keuangan. Agar pelaksanaan tugas-tugasnya dapat berjalan dengan lancar/baik, maka Inspektorat Pembantu Keuangan mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan Kebijaksanaan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
- b. Mempersiapkan rencana serta program pemeriksaan;
- c. Melakukan pemeriksaan urusan keuangan;
- d. Menguji dan menilai laporan hasil pekerjaan pemeriksaan dan mengusut kebenaran laporan dan pengaduan;
- e. Mempersiapkan dan menyusun serta menyampaikan laporan hasil pemeriksaan, pengujian dan penilaian serta hasil pengusutan.¹⁶

Dasar hukum tentang tugas dan fungsi dari Inspektorat Wilayah Propinsi diatur dalam pasal 12 dan pasal 13 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 219 tahun 1979.

Agar dapat menjalankan tugas dan fungsi dengan baik, maka Inspektur Pembantu Keuangan dibantu oleh tiga aparat, yaitu : Pemeriksa Urusan Keuangan Pusat, Pemeriksa Pelaksanaan Anggaran Daerah, Pemeriksa Perhitungan. Ketiga aparat tersebut di atas tentu mempunyai tugas untuk membantu Inspektur Pembantu Keuangan. Tugas dari ketiga aparat tersebut adalah :

¹⁶Ibid, h. 120.

- a. membantu Inspektur Pembantu Keuangan dalam melaksanakan pemeriksaan, pengujian dan penilaian serta pengusutan mengenai bidangnya masing-masing;
- b. membantu Inspektur Pembantu Keuangan dalam mempersiapkan konsep-konsep laporan sesuai dengan bidangnya masing-masing;
- c. melaksanakan tugas-tugas yang diberikan oleh Inspektorat Pembantu Keuangan;
- d. memberikan saran-saran kepada Inspektur Pembantu Keuangan tentang langkah-langkah yang harus diambil dalam melakukan tugasnya.¹⁷

Kalau dilihat dari segi kedudukan, tugas dan fungsi dari Inspektorat Wilayah Propinsi yang telah diuraikan di atas, dimana ItwilProp merupakan aparat Pembantu Gubernur Kepala Daerah dibidang pengawasan, maka tampaklah bahwa peranan aparat pengawasan yang dimaksudkan adalah Itwilprop sangat penting dan sangat besar peranannya, karena penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan akan bisa berjalan dengan baik ini jika ditunjang dengan sistem pengawasan yang baik dan ditunjang pula oleh peranan dari aparat pengawasan dalam melaksanakan tugasnya yang baik, efektif dan efisien.

Disamping itu tidak kalah pentingnya dengan tugas mengawasi keuangan daerah yang telah tersusun dalam anggaran daerah. Jadi peranan aparat pengawasan itu sangatlah diperlukan dalam segala bidang, terutama di dalam sistem manajemen negara, dimana telah ditetapkan suatu proses dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan perencanaan kembali.

¹⁷Ibid, h. 121.

- Peranan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yang selanjutnya disingkat dengan BPKP.

Latar belakang dibentuknya BPKP atau dikeluarkannya Keppres Nomor 31 tahun 1983 adalah bahwa peningkatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah memerlukan pula peningkatan pengawasan; bahwa agar dapat diperoleh hasil pengawasan melekat pada masing-masing unit organisasi pemerintah, diperlukan adanya pengawasan yang terlepas dari unit-unit pelaksana; bahwa pengawasan dimaksud di atas tidak hanya pengawasan keuangan dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan, melainkan juga pengawasan terhadap kehematan, daya guna dan hasil guna program dan kegiatan pemerintah dan pembangunan; bahwa untuk meningkatkan fungsi pengawasan yang dewasa ini dilaksanakan oleh Dirjen Pengawasan Keuangan Negara, Departemen Keuangan, sebagai unit pengawasan intern pemerintah, agar dapat melaksanakan pengawasan terhadap semua keuangan dan kegiatan pemerintah, baik di pusat maupun di seluruh negara RI dan di Luar Negeri, maka dianggap perlu untuk membentuk Badan yang melakukan pengawasan keuangan dan pembangunan.

Untuk mengetahui sampai seberapa jauh peranan dari BPKP, kita perlu menguraikan tentang kedudukan, tugas dan fungsinya. Dari sini nanti dapat diketahui peranan BPKP.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan ini adalah suatu badan/lembaga pemerintah non Departemen yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. BPKP ini dikepalai oleh seorang Kepala.

BPKP mempunyai tugas yang sangat penting dalam menjalankan kewajibannya sebagai aparat pengawasan. Tugas dari BPKP tersebut diatur pada pasal 2 Keppres Nomor 31 tahun 1983, sebagai berikut :

1. mempersiapkan perumusan kebijaksanaan pengawasan keuangan dan pengawasan pembangunan;
2. menyelenggarakan pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan;
3. menyelenggarakan pengawasan pembangunan.¹⁸

Agar tugas yang dilaksanakan oleh BPKP itu bisa berjalan dengan lancar, maka perlu diatur tentang fungsi dari BPKP, yaitu :

- a. merumuskan perencanaan dan program pelaksanaan pengawasan bagi BPKP dan mempersiapkan perumusan perencanaan dan program pelaksanaan pengawasan bagi seluruh aparat pengawasan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- b. memberikan bimbingan dan pembinaan dibidang pengawasan;
- c. memonitor pelaksanaan rencana pengawasan dan mengadakan analisa atas hasil pengawasan seluruh aparat pengawasan pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- d. mempersiapkan pedoman pemeriksaan bagi seluruh aparat pengawasan pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- e. melakukan koordinasi teknis mengenai pelaksanaan pengawasan dari Departemen dan instansi pemerintah lainnya, baik di pusat maupun di daerah;
- f. meningkatkan ketrampilan teknis seluruh aparat pengawasan pemerintah pusat dan pemerintah daerah;

¹⁸Keputusan Presiden RI Nomor 31 tahun 1983, tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, h. 2.

- g. melakukan pengawasan terhadap semua penerimaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, termasuk pengawasan atas pelaksanaan fasilitas pajak, bea dan cukai;
- h. melakukan pengawasan terhadap semua pengeluaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- i. melakukan pengawasan terhadap pengurusan barang-barang bergerak dan tidak bergerak milik pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- j. melakukan pengawasan terhadap semua Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan badan-badan usaha lainnya yang seluruh atau sebagian kekayaannya dimiliki pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- k. melakukan pengawasan terhadap badan-badan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh atau disubsidi di atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, termasuk badan-badan yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan dan kepentingan lain dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah karena pemberian hak atau wewenang hukum publik;
- l. melakukan pengawasan terhadap sistem administrasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah, termasuk pembukaan rekening-rekening Pemerintah pada Bank;
- m. melakukan evaluasi terhadap tata kerja administrasi pemerintahan yang telah ditetapkan oleh masing-masing instansi;
- n. melakukan pemeriksaan khusus terhadap kasus-kasus tidak lancarnya pelaksanaan pembangunan dan kasus-kasus yang diperkirakan mengandung unsur penyimpangan yang merugikan pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah;
- o. melakukan pemeriksaan akuntan untuk memberikan pernyataan pendapat akuntan terhadap badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan-badan lainnya yang dianggap perlu;
- p. melakukan pengawasan kegiatan Kantor Akuntan Publik.¹⁹

Sebagai pelaksanaan dari Keppres Nomor 31 tahun 1985
dikeluarkan Keputusan Kepala Badan BPKP Nomor Kep-213/K/1983

¹⁹Ibid, h. 3 dan h. 4.

tentang Organisasi dan tata kerja BPKP. Di dalam Keputusan tersebut dalam bab menimbang dicantumkan tentang dipandang perlu untuk merumuskan perincian kedudukan, tugas, fungsi, susunan organisasi BPKP.

Yang dimaksud dengan perwakilan BPKP adalah unsur pelaksana yang berada langsung di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala BPKP. Perwakilan BPKP Propinsi dipimpin oleh seorang Kepala Perwakilan. Perwakilan BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian tugas BPKP di daerah wewenangnya berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Kepala BPKP.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, perwakilan BPKP Propinsi mempunyai fungsi yang sama dengan fungsi yang diatur di dalam Keppres Nomor 31 tahun 1983.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan ini mempunyai susunan organisasi sebagai berikut :

1. Koordinasi Teknis Pengawasan I/II;
2. Bagian Tata Usaha;
3. Bidang Pengawasan Pengeluaran I/II;
4. Bidang Pengawasan Penerimaan;
5. Bidang Pengawasan BUMN/BUMD I/II/III/IV;
6. Bidang Perencanaan, Analisa dan Evaluasi (PAE).²⁰

Uraian tersebut di atas merupakan gambaran dari pengawasan yang dilakukan oleh BPKP. Di situ tampak jelas bahwa peranan BPKP itu sangat besar, karena mereka langsung bertanggungjawab kepada Presiden, disamping itu BPKP ini bisa

²⁰Keputusan Kepala BPKP Nomor: Kep-213/K/1983, tgl 10 Desember 1983 tentang Organisasi dan tata kerja BPKP, h. 4.

memeriksa semua instansi pemerintah baik pemerintah pusat, maupun pemerintah daerah.

2. Mekanisme Pengawasan

Di sini saya akan menjelaskan terlebih dahulu mengenai istilah mekanisme. Mekanisme saya artikan sebagai cara atau prosedur yang digunakan dalam melaksanakan pengawasan.

Di dalam melaksanakan pengawasan, agar dapat berjalan dengan lancar dibentuklah suatu pedoman untuk melaksanakan pengawasan, yang antara lain adalah Inpres Nomor 15 tahun 1983 tentang Pedoman pelaksanaan pengawasan. Di dalam Inpres ini dicantumkan bahwa untuk meningkatkan pelaksanaan pengawasan yang efektif dan efisien di dalam tubuh aparatur pemerintah di lingkungan masing-masing, secara terus menerus dan menyeluruh dalam bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan masing-masing satuan organisasi satuan kerja terhadap bawahannya; pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional yang bersangkutan.

Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan masing-masing ini merupakan suatu pengawasan langsung. Pimpinan secara langsung mengadakan pemeriksaan kepada bawahannya, sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional dilakukan oleh BPKP, Inspektorat Jenderal Departemen, Inspektorat Wilayah Propinsi, Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.

Di dalam melaksanakan pengawasan keuangan daerah ini

di dasarkan pada Keputusan Mendagri Nomor 903 - 603 tahun 1984 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kita harus mengingat bahwa Anggaran Daerah itu terdiri dari Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan.

Pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Rutin, ini diatur pada pasal 38 Keputusan Mendagri Nomor 903 - 603 tahun 1984, yang prosedurnya sebagai berikut :

1. Kepala Daerah menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang dilakukan dilingkungan Pemerintahan Daerah;
2. Atasan Langsung Bendaharawan mengadakan pemeriksaan kas terhadap bendaharawan bawahannya sekurang-kurangnya sekali dalam 3 bulan dengan membuat berita acara pemeriksaan kas;
3. Sekretaris Wilayah Daerah mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan DIKDA oleh Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah lainnya;
4. Biro/Bagian Keuangan mengadakan Verifikasi terhadap SP MU dan SPJR yang disampaikan kepadanya;
5. Sekretaris Wilayah Daerah mengadakan pengawasan terhadap ketaatan dipatuhinya DIKDA yang telah ditandatangani di dalam pelaksanaan anggaran oleh Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah lainnya;
6. Inspektorat Wilayah Propinsi/Kabupaten/Kotamadya mengadakan pemeriksaan atas pelaksanaan anggaran yang dilakukan Dinas/Lembaga/Satuan Kerja Daerah lainnya;

7. Laporan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud angka 6 pasal ini disampaikan kepada Kepala Daerah dan tembusan laporan disampaikan kepada Mendagri dalam hal ini Irjen Depdagri sepanjang hasil pemeriksaan pelaksanaan anggaran Propinsi Daerah Tingkat I dan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I sepanjang hasil pemeriksaan pelaksanaan Anggaran Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II;
8. Biro Keuangan mengadakan pengujian serta penelitian terhadap SPPR dan SPJR mengenai tersedianya anggaran, ketepatan tujuan pengeluaran, ketepatan pembebanan mata anggaran, kelengkapan pembuktian dan kebenaran serta sahnyanya tagihan.

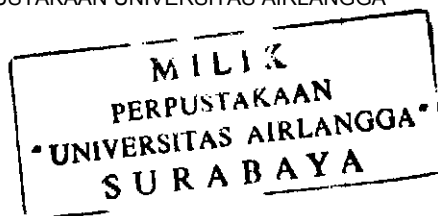
Pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pembangunan, ini diatur pada pasal 39 peraturan yang sama/peraturan ini, yang prosedurnya sebagai berikut :

1. Pimpinan proyek mengadakan pemeriksaan kas terhadap bendaharawan sekurang-kurangnya sekali dalam 3 bulan;
2. Atasan langsung dari pimpinan proyek menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh pemimpin proyek yang bersangkutan;
3. Biro/Bagian Keuangan mengadakan verifikasi terhadap pelaksanaan proyek terutama terhadap pelaksanaan petunjuk operasional (PO) dalam rangka pelaksanaan DIPDA oleh pemimpin proyek antara lain mengadakan pengujian terhadap efektifitas, efisiensi pelaksanaan operasional, efisiensi penggunaan dana dan ketaatan terhadap peraturan

- perundang-undangan yang berlaku;
4. Inspektorat Wilayah Propinsi/Kabupaten/Kotamadya mengadakan pemeriksaan atas pelaksanaan anggaran oleh pemimpin proyek yang meliputi kegiatan :
 - a. mengadakan penelitian terhadap SPJR dengan memperhatikan DIPDA, PO dan bahan-bahan lainnya;
 - b. mengadakan pengujian terhadap efektifitas, efisiensi penggunaan dana dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - c. mengadakan pemeriksaan berkenaan dengan pelaksanaan menggunakan barang dan jasa produksi dalam negeri.
 5. Hasil pemeriksaan disampaikan kepada Kepala Daerah, dan tembusan laporan hasil pemeriksaan disampaikan kepada Mendagri untuk hasil pemeriksaantingkat Propinsi dan kepada Gubernur Kepala Daerah untuk hasil pemeriksaan tingkat Kabupaten/Kotamadya;
 6. Biro/Bagian Keuangan dalam mengadakan pengujian atas SPPP yang diajukan oleh bendaharawan, memperhatikan batas biaya tolok ukur dan batas biaya jenis pengeluaran dalam tiap tolok ukur yang tercantum dalam DIPDA dan hal-hal kelengkapan pembuktian dan kebenaran tagihan.

Itulah prosedur yang harus ditempuh untuk melakukan pengawasan keuangan daerah, khususnya mengenai pelaksanaan anggaran daerah.

3. Pertanggungjawaban tentang Pelaksanaan Pengawasan Keu-



angan Daerah

Dalam melaksanakan pengawasan terhadap keuangan daerah harus dilaksanakan oleh aparat yang berwenang melakukan pengawasan. Untuk itu aparat pengawasan tersebut, setelah melakukan tugasnya, maka tugas itu harus dipertanggungjawabkan kepada aparat yang berwenang menerima pertanggungjawaban atas pelaksanaan pengawasan keuangan daerah.

Yang dimaksud dengan aparat tersebut adalah Gubernur Menteri Dalam Negeri, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), yang terakhir adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Untuk Daerah Tingkat II Kabupaten/Kotamadya, pelaksanaan anggaran ini harus dipertanggungjawabkan kepada Gubernur Kepala Daerah, sedangkan untuk daerah Tingkat I pelaksanaan anggaran ini dipertanggungjawabkan kepada Menteri Dalam Negeri, yang masing-masing dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri dalam hal ini Irjen Depdagri sepanjang mengenai hasil pemeriksaan anggaran/pelaksanaan anggaran Daerah Tingkat I, dan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I sepanjang hasil pemeriksaan pelaksanaan anggaran Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

Untuk Dati I dan Dati II ini pelaksanaan pengawasan itu dikoordinir oleh BPKP atas petunjuk dari Men Ko Ekuin dan Wasbang. Pemeriksaan yang terakhir dalam pelaksanaan anggaran dilakukan oleh BPK yang kemudian akan diberitahukan kepada DPR tentang hasil pemeriksaan tersebut.

BAB IV

PROBLEMATIKA YANG TIMBUL DALAM PELAKSANAAN
 PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH TINGKAT I
 JAWA TIMUR

Di dalam menjalankan/melaksanakan kegiatan pemerintahan, terutama dalam menjalankan tugas di bidang pengawasan, banyak hal-hal yang menjadi rintangan, untuk itu perlu kiranya untuk menanggulangi rintangan tersebut, agar para aparat pengawasan itu bisa bekerja dengan baik.

Di sini saya membedakan hambatan tersebut dalam dua macam, yaitu hambatan yang terjadi di dalam pelaksanaan pengawasan keuangan daerah Tingkat I Jawa Timur dan hambatan yang terjadi di dalam pelaksanaan pembangunan, karena di dalam anggaran daerah itu telah ditetapkan dua macam anggaran yaitu anggaran rutin dan anggaran pembangunan, seperti yang telah diuraikan pada bab terdahulu.

Hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pengawasan pembangunan, antara lain :

1. Masih kurangnya tenaga ahli yang benar-benar menguasai masalah keuangan, khususnya keuangan daerah;
2. belum cukup tersedia dana dan fasilitas;
3. belum berjalan dengan baik sistem built in controle (sistem pengawasan melekat).²²

²² Wawancara dengan Staf Inspektur Pembantu Keuangan Inspektorat Wilayah Propinsi Jatim, tgl 8 Mei 1985 dan Wawancara dengan Staf Inspektur Pembantu Perekonomian dan Kersa Inspektorat Wilayah Kabupaten Mojokerto, tgl 7 Maret 1985.

Untuk mengatasi hal tersebut kita harus mencari jalan keluarnya atau cara pemecahannya. Cara mengatasi hambatan tersebut adalah :

1. Masih kurangnya tenaga ahli yang benar-benar menguasai masalah keuangan daerah.

Di sini pemerintah harus berani mengusahakan kader-kader yang dididik untuk memperdalam di bidang keuangan, ini tentunya harus disesuaikan dengan bakat dan kemampuan dari calon ahli tersebut. Jika perlu pemerintah mendatangkan tenaga ahli dari Luar Negeri untuk mendidik calon ahli-ahli kita. Disamping itu mengenai pengisian tenaga kerja, hal ini harus disesuaikan dengan keahlian dari mereka masing-masing untuk bidang pekerjaan tertentu.

2. Belum cukup tersedia dana dan fasilitas.

Di sini pemerintah baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah harus selalu menggali sumber-sumber dana yang dapat dipakai untuk meningkatkan income daerah itu sendiri guna membiayai pembangunan baik di pusat maupun di daerah.

Disamping itu agar pelaksanaan pengawasan itu bisa berjalan dengan lancar, maka pemerintah harus menyediakan sarana dan prasarana yang cukup baik, misalnya mobilisasi, gedung-gedung itu harus tersedia dengan cukup sesuai dengan kebutuhan. Jika kesemuanya itu sudah terpenuhi dengan baik maka pelaksanaan pengawasan itu bisa berjalan dengan lancar dan efisien.

3. Belum berjalan dengan baik sistem pengawasan melekat.

Ada suatu daerah yang belum menjalankan sistem pengawasan melekat. Di sini yang dimaksudkan dengan pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung dari Instansi Pemerintah. Jadi jelasnya seorang kepala itu mengawasi secara langsung terhadap bawahannya.

Agar sistem pengawasan melekat itu bisa berjalan dengan lancar, maka pemerintah yang dimaksudkan adalah aparat pemerintah pada semua instansi harus sering memberikan pengarahan tentang maksud dan tujuan diadakan pengawasan melekat itu, karena ada kalangan/beberapa pejabat itu masih enggan melaksanakan pengawasan, karena mereka berpendapat bahwa pengawasan itu pada hakekatnya hanyalah mencari-cari kesalahan belaka.

Pada hal maksud dari pemerintah itu bukanlah demikian, tetapi untuk membenarkan apa yang kurang benar untuk dibenarkan dan akan dijadikan landasan pembangunan di masa mendatang, disamping itu pemerintah ingin mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

- Hambatan-hambatan yang terjadi dibidang pelaksanaan pembangunan.

Hambatan ini bisa terjadi karena dana yang tersedia dan dapat juga terjadi karena aparat pelaksana itu sendiri. Jika hambatan itu terjadi dibidang dana, maka harus diselidiki terlebih dahulu. Apakah realisasi dari dana untuk pembangunan itu belum baik, sehingga sering terjadi

pelaksanaan pembangunan itu macet. Untuk itu perlu diadakan pengawasan dibidang pembangunan. Disamping itu bisa juga terjadi usulan tentang dana yang lebih dikenal dengan istilah DIP atau DIPDA itu turunnya terlambat, sehingga juga menghambat pelaksanaan pembangunan.

Agar pelaksanaan pembangunan itu bisa berjalan dengan baik, maka di sini harus pandai-pandai memilih pemimpin proyek, karena pimpro ini memegang peranan penting dalam pembangunan. Pimpro ini harus benar-benar orang yang menguasai tentang lapangan, dan mempunyai keahlian yang memadai dibidang pembangunan.

Di sini masih ada satu masalah yang dapat menghambat pelaksanaan pengawasan, yaitu faktor manusia itu sendiri. Untuk mengatasi hal tersebut adalah setiap aparat pengawas itu harus mempunyai integritas yang tinggi, artinya harus mempunyai kepribadian yang dilandasi unsur jujur, berani, bijaksana dan tanggungjawab sehingga menimbulkan kepercayaan dan rasa hormat.

Jujur, yaitu sifat mental yang baik dan bersih; berani yaitu sifat tidak takut menghadapi kesukaran ataupun tugas yang berat serta pantang mundur mempertahankan pendapatnya karena kebenaran; bijaksana yaitu sifat yang luwes dan lincah sehingga dapat mencapai tujuan yang dikehendaki tanpa meninggalkan obyektivitas; tanggungjawab yaitu sifat tegas dan berani menghadapi akibat apapun daripada perbuatannya, suatu sifat yang tidak mengelak/menyalahkan orang lain.

B A B V

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Setelah secara panjang lebar menguraikan permasalahan dalam skripsi ini, maka dari sini dapatlah diambil suatu kesimpulan sebagai berikut :

Pengawasan keuangan daerah yang menurut sejarahnya pada tahun 1967 dilaksanakan oleh Pengawasan Keuangan Daerah yang lazim disingkat dengan PKD. Sehubungan dengan perkembangan jaman istilah PKD ini akhirnya diubah dan fungsinya lebih ditingkatkan, dan akhirnya terbentuklah Inspektorat Wilayah Propinsi/Kabupaten/Kotamadya.

Tujuan pengawasan keuangan daerah ini terutama untuk mengetahui keadaan keuangan daerah sewaktu-waktu, disamping itu juga untuk tercapainya tertib administrasi keuangan daerah. Jika sistem administrasi keuangan daerah itu sudah benar-benar tertib, maka dengan sendirinya biaya-biaya yang telah dianggarkan di dalam APBD akan dilaksanakan/digunakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Jika administrasi keuangan daerah itu sudah tertib dengan sendirinya akan tersedia biaya yang cukup baik untuk penyelenggaraan pemerintahan, karena penyelenggaraan tugas negara yaitu aktivitas pemerintahan akan bisa berjalan dengan baik dan lancar jika ditopang dengan biaya yang cukup baik pula. Tujuan pemerintah yang utama di dalam penyelenggaraan pengawasan

adalah untuk menciptakan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Dalam melaksanakan tugas pengawasan, aparat pengawasan itu harus melakukan pemeriksaan secara obyektif agar dapat dicapai apa yang diharapkan yaitu suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa, berhasil guna dan berdaya guna. Untuk itu perlu diciptakan suatu mekanisme yang lebih efektif dan efisien dengan maksud agar pengawasan langsung itu dapat dijalankan sampai tingkat kecamatan, kelurahan. Kadang-kadang daerah-daerah tingkat bawah itu belum melaksanakan pengawasan melekat secara baik.

Pelaksanaan pengawasan akan berjalan lebih efektif dan efisien jika tersedia dana dan fasilitas yang cukup. Karena dengan sarana yang baik, aparat pengawasan fungsional akan mudah dan cepat melaksanakan tugasnya. Disamping itu faktor manusia memegang peranan penting karena pengawasan itu harus mampu mengungkapkan hasil penilaiannya secara obyektif, dan setiap pemeriksa itu harus mempunyai integritas yang tinggi, yaitu kepribadian yang dilandasi unsur jujur, berani, bijaksana, dan tanggungjawab.

Kepala Daerah wajib mengambil langkah-langkah kebijaksanaan untuk menanggulangi segala rintangan/hambatan dalam pelaksanaan pengawasan. Membuat laporan tentang kekurangan sarana yang ada di dalam wilayah kekuasaannya, dan mengusulkan kepada pemerintah pusat untuk diperhatikan masalah kekurangan sarana yang ada di daerah tersebut.

2. Saran-saran

Setelah menyimpulkan uraian-uraian dalam bab-bab sebelumnya, saya akan memberikan sedikit saran yang mungkin berguna bagi pembangunan nusa dan bangsa, terhadap masalah yang saya bahas dalam skripsi ini. Saran-saran tersebut adalah sebagai berikut :

Harus ada jaminan hukum bagi aparat pengawasan di dalam melaksanakan tugasnya sebagai pengawas, maksudnya adalah bahwa aparat pengawasan harus bisa menghilangkan rasa sungkan terhadap aparat pengawasan lainnya yang mempunyai pangkat dan kedudukan yang lebih tinggi dari aparat pemeriksa. Karena orang yang mempunyai pangkat/kedudukan lebih tinggi itu belum tentu benar terus dalam melaksanakan tugasnya, mengingat bahwa manusia itu tidak luput dari fak-kekilafan. Dan tujuan pengawasan itu sendiri itu tidaklah mencari-cari kesalahan tetapi mengoreksi apa yang kurang benar untuk dibetulkan.

Pengawasan melekat itu harus benar-benar dilaksanakan agar suatu tindakan yang tidak beres dapat segera diketahui, dan segera dapat diambil tindakan berdasarkan hukum yang berlaku oleh atasan langsung yang bersangkutan.

Dalam pengawasan jika sudah terbukti ada penyalahgunaan jabatan, maka tindak lanjut dari pengawasan itu harus benar-benar diterapkan, karena tanpa tindak lanjut yang berupa sanksi administratif dan sanksi pidana pengawasan tersebut tiada artinya bagi pembangunan.

Disamping itu ada hal yang penting yaitu mengenai mental dari para pejabat. Aparatur negara itu harus mempunyai mental yang baik, yang dimaksudkan adalah harus setia dan taat pada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, selalu mementingkan/mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi.

Itulah sedikit saran yang dapat saya berikan dalam membahas skripsi ini, yang mungkin saran tersebut akan berguna bagi pembangunan bangsa dan negara Indonesia.



D A F T A R B A C A A N

- A.G. Pringgodigdo, Tiga Undang-undang Dasar, P.T. Pembangunan, Jakarta, 1974.
- M. Hadi, Administrasi Keuangan Republik Indonesia, Percetakan GAYA BARU, Jakarta, 1981.
- Sudarmin, Pedoman tentang Pemeriksaan Kas dan Barang Negara, C. V. GENEP JAYA BARU, Jakarta, 1982.
- Sujamto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Cahla Indonesia, Jakarta, 1983.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Penerbit Karya Bhakti, Surabaya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1975, tentang Pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah, Lembaran Negara RI tahun 1975 Nomor 5.
- Keputusan Presiden RI Nomor 31, tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 30 Mei 1983.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 219 tahun 1979, tentang Organisasi dan tata kerja Inspektorat Wilayah Propinsi, Jakarta, 6 Nopember 1979.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 903 - 603, tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Jakarta, 15 Agustus 1984.
- Keputusan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor K&P - 213/K/1983 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 10 Desember 1983.