

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Kedudukan

Kedudukan adalah sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sehubungan dengan orang lain dalam kelompok tersebut, atau tempat suatu kelompok sehubungan dengan kelompok-kelompok lain di dalam kelompok yang lebih besar lagi. Status atau kedudukan memberikan pengaruh, kehormatan, kewibawaan, dan juga kewajiban kepadanya.

Menurut Ralph Linton kedudukan di bedakan menjadi dua macam, yaitu :

- a. *Ascribed Status*, kedudukan seseorang dalam masyarakat tanpa memperhatikan perbedaan seseorang, kedudukan tersebut diperoleh karena kelahiran. Misalnya, kedudukan anak seorang bangsawan adalah bangsawan pula, seorang anak dari kasta Brahmana juga akan memperoleh kedudukan yang demikian. Kebanyakan *ascribed status* dijumpai pada masyarakat dengan sistem pelapisan sosial yang tertutup, seperti sistem pelapisan berdasarkan perbedaan ras. Meskipun demikian bukan berarti dalam masyarakat dengan sistem pelapisan terbuka tidak ditemui dengan adanya *ascribed status*. Kita lihat kedudukan laki-laki dalam suatu keluarga akan berbeda dengan kedudukan istri dan anak-anaknya, karena pada umumnya laki-laki (ayah) akan menjadi kepala keluarga.

- b. *Achieved Status*, yaitu kedudukan yang dicapai atau diperjuangkan oleh seseorang dengan usaha-usaha yang dengan sengaja dilakukan, bukan diperoleh karena kelahiran. Kedudukan ini bersifat terbuka bagi siapa saja tergantung dari kemampuan dari masing-masing orang dalam mengejar dan mencapai tujuan-tujuannya. Misalnya setiap orang bisa menjadi Dokter, Guru, Hakim dan sebagainya, asalkan memenuhi persyaratan yang telah di tentukan. Dengan demikian tergantung pada masing-masing orang, apakah sanggup dan mampu memenuhi persyaratan yang telah di tentukan atau tidak.⁴

2.2 Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

2.2.1 Sejarah dan Latar Belakang Terbentuknya Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Sejarah **Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)** tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang perkembangan lembaga pengawasan sejak sebelum era kemerdekaan. Dengan besluit Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936 secara eksplisit ditetapkan bahwa Djawatan Akuntan Negara (*Regering Accountantsdienst*) bertugas melakukan penelitian terhadap pembukuan dari berbagai perusahaan negara dan jawatan tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan aparat pengawasan pertama di Indonesia adalah Djawatan Akuntan Negara (DAN). Secara struktural DAN yang bertugas mengawasi pengelolaan perusahaan negara berada dibawah Thesauri Jenderal pada Kementerian Keuangan.

Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 1961 tentang Instruksi bagi Kepala Djawatan Akuntan Negara (DAN), kedudukan DAN dilepas dari Thesauri Jenderal dan ditingkatkan kedudukannya langsung di bawah Menteri Keuangan. DAN merupakan alat pemerintah yang bertugas melakukan semua pekerjaan

⁴ Hassan Shadily, *Sosiologi Untuk Masyarakat Indonesia*, PT.Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm 79

akuntan bagi pemerintah atas semua departemen, jawatan, dan instansi dibawah kekuasaannya. Sementara itu fungsi pengawasan anggaran dilaksanakan oleh Thesauri Jenderal. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 239 Tahun 1966 dibentuklah Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara (DDPKN) pada Departemen Keuangan. Tugas DDPKN (dikenal kemudian sebagai DJPKN) meliputi pengawasan anggaran dan pengawasan badan usaha/jawatan, yang semula menjadi tugas DAN dan Thesauri Jenderal.

DJPKN mempunyai tugas melaksanakan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971 ini, khusus pada Departemen Keuangan, tugas Inspektorat Jenderal dalam bidang pengawasan keuangan negara dilakukan oleh DJKPN.

Dengan diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983. DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan obyektif.

Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 64 tahun 2005. Dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan

keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendekatan yang dilakukan BPKP diarahkan lebih bersifat preventif atau pembinaan dan tidak sepenuhnya audit atau represif. Kegiatan sosialisasi, asistensi atau pendampingan, dan evaluasi merupakan kegiatan yang mulai digeluti BPKP. Sedangkan audit investigatif dilakukan dalam membantu aparat penegak hukum untuk menghitung kerugian keuangan negara.

Pada masa reformasi ini BPKP banyak mengadakan *Memorandum of Understanding* (MOU) atau Nota Kesepahaman dengan pemda dan departemen/lembaga sebagai mitra kerja BPKP. MOU tersebut pada umumnya membantu mitra kerja untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka mencapai *good governance*. Peran BPKP ditegaskan kembali melalui Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. BPKP berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dengan tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional.

Selain itu Presiden juga mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas Sistem Pengendalian Intern dan Keandalan Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Intern dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat dengan menugaskan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan penerimaan negara/daerah serta efisiensi dan efektivitas anggaran pengeluaran negara/ daerah, meliputi :

- a. Audit dan evaluasi terhadap pengelolaan penerimaan pajak, bea dan cukai;
- b. Audit dan evaluasi terhadap pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Instansi Pemerintah, Badan Hukum lain, dan Wajib Bayar;
- c. Audit dan evaluasi terhadap pengelolaan Pendapatan Asli Daerah;
- d. Audit dan evaluasi terhadap pemanfaatan aset negara/ daerah;

- e. Audit dan evaluasi terhadap program/kegiatan strategis di bidang kemaritiman, ketahanan energi, ketahanan pangan, infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan;
- f. Audit dan evaluasi terhadap pembiayaan pembangunan nasional/daerah;
- g. Evaluasi terhadap penerapan sistem pengendalian intern dan sistem pengendalian kecurangan yang dapat mencegah, mendeteksi, dan menangkal korupsi;
- h. Audit investigatif terhadap penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah untuk memberikan dampak pencegahan yang efektif;
- i. Audit dalam rangka penghitungan kerugian keuangan negara/daerah dan pemberian keterangan ahli sesuai dengan peraturan perundangan.⁵

2.2.2 Tugas, Fungsi, dan Kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, BPKP mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pengawasan keuangan negara atau daerah dan pembangunan nasional. Dalam melaksanakan tugas tersebut, BPKP menyelenggarakan fungsi sebagai berikut :

- a. Perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden;

⁵ <http://www.bpkp.go.id/konten/4/Sejarah-Singkat-BPKP.bpkp> , diakses pada tanggal 1 November 2015

- b. Pelaksanaan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/daerah;
- c. Pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah;
- d. Pemberian konsultasi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/kebijakan pemerintah yang strategis;
- e. Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit isvestigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;

- f. Pengoordinasian dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional bersama-sama dengan aparat pengawasan intern pemerintah lainnya;
- g. Pelaksanaan reviu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat;
- h. Pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultasi penyelenggaraan sistem pengendalian intern kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-badan yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;
- i. Pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan Pemerintah sesuai peraturan perundangundangan;
- j. Pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah dan sertifikasi jabatan fungsional auditor;
- k. Pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah;
- l. Pembangunan dan pengembangan, serta pengolahan data dan informasi hasil pengawasan atas penyelenggaraan akuntabilitas keuangan negara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
- m. Pelaksanaan pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di BPKP; dan

- n. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, kehumasan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Adapun wewenang yang dimiliki oleh BPKP berdasarkan Pasal 54 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen adalah sebagai berikut :

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d. Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya;
- e. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya;
- f. Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu :
 - 1. Memasuki semua kantor, bengkel, gudang, bangunan, tempat-tempat penimbunan, dan sebagainya;

2. Meneliti semua catatan, data elektronik, dokumen, buku perhitungan, surat-surat bukti, notulen rapat panitia dan sejenisnya, hasil survei laporan-laporan pengelolaan, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan;
3. Pengawasan kas, surat-surat berharga, gudang persediaan dan lain-lain
4. Meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil pengawasan, baik hasil pengawasan BPKP sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, dan lembaga pengawasan lainnya.

Berkaitan dengan pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya, dalam BPKP dibentuk struktur organisasi yang diatur dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yang terdiri dari :

- a. Kepala;
- b. Sekretariat Utama;
- c. Deputi Bidang Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian dan Kemaritiman;
- d. Deputi Bidang Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Politik, Hukum, Keamanan, Pembangunan Manusia, dan Kebudayaan;
- e. Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah;
- f. Deputi Bidang Akuntan Negara;
- g. Deputi Bidang Investigasi; dan
- h. Inspektorat.

Pengawasan terhadap pembangunan daerah yang dilakukan oleh BPKP berada dibawah kewenangan deputi bidang pengawasan penyelenggaraan keuangan daerah, yang mempunyai tugas membantu kepala dibidang pelaksanaan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan dan program lintas sektoral pembangunan daerah. adapun fungsi deputi bidang pengawasan penyelenggaraan keuangan daerah diatur dalam Pasal 20 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yakni sebagai berikut :

- a. Pengkajian, perumusan, dan penyusunan kebijakan teknis pengawasan intern terhadap akuntabilitas penyelenggaraan keuangan dan program lintas sektoral pembangunan daerah;
- b. Penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pengawasan intern terhadap akuntabilitas penyelenggaraan keuangan dan program lintas sektoral pembangunan daerah;
- c. Pengawasan intern terhadap akuntabilitas penerimaan dan akuntabilitas pengeluaran keuangan daerah dan pembangunan daerah dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran pemerintah daerah dan/atau subsidi pada pemerintah daerah;
- d. Pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset daerah;
- e. Pengawasan intern terhadap Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah;

- f. Perumusan kebijakan dan pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pada pemerintah daerah;
- g. Pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah daerah;
- h. Pemberian asistensi atas reviu laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah daerah;
- i. Pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan pemerintah dibidang pemerintahan daerah sesuai peraturan perundang-undangan;
- j. Pelaksanaan analisis, evaluasi dan pengolahan hasil pengawasan penyelenggaraan akuntabilitas keuangan dan pembangunan daerah.

2.3 Pengawasan

Pengawasan menjadi bagian tidak terpisahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pengelolaan keuangan yang ditujukan untuk pelaksanaan pembangunan daerah. Keuangan negara merupakan bagian yang perlu diawasi karena jika tidak diawasi akan menyebabkan tidak tercapainya tujuan pemerintahan bahkan akan menyebabkan kerugian bagi negara itu sendiri. Segala urusan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan negara, khususnya dalam hal penggunaan keuangan, harus diiringi dengan pengawasan agar berjalan sesuai dengan tujuan dan aturan yang telah ditetapkan.

Pengawasan yang dianut menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, meliputi dua bentuk pengawasan, yakni pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan merupakan suatu kegiatan yang sangat penting agar pekerjaan maupun tugas yang dibebankan kepada aparat pelaksana terlaksana sesuai rencana yang ditetapkan.⁶

Beberapa pengertian pengawasan menurut para ahli diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Prajudi menyatakan pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan.⁷
- b. Saiful Anwar menyatakan pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.⁸

⁶ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009, hlm 81

⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm 80

⁸ Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Jakarta, 2004, hlm 127

- c. M. Manullang mengatakan bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.⁹
- d. Sondang P. Siagian menyatakan bahwa pengawasan adalah Suatu proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.¹⁰

Beragam definisi dari pengawasan tersebut memberikan pengertian bahwa pelaksanaan pengawasan adalah proses mengamati, membandingkan tugas pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang ditentukan atau ditetapkan dalam suatu rencana yang sistematis dengan tindakan kooperatif serta kolektif guna menghindari penyimpangan demi tujuan tertentu.¹¹

Pengawasan juga memiliki tindakan atau perbuatan hukum yang bersifat konkrit yang diistilahkan dengan pemeriksaan. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan mendefinisikan pemeriksaan sebagai merupakan proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

⁹ M Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm 18

¹⁰ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, 1980, hlm 135

¹¹ SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm 2

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah pada dasarnya memiliki berbagai macam jenis, diantaranya adalah :

1. Pengawasan langsung

Pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung dari pelaksana, hal ini dilakukan dengan inspeksi.¹²

2. Pengawasan tidak langsung

Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”.¹³

3. Pengawasan melekat

Serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara *preventif* atau *represif* agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴

4. Pengawasan fungsional

Pasal 1 angka 7 Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Pemerintahan Daerah mendefinisikan pengawasan fungsional adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit

¹² Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm 27

¹³ *Ibid*, hlm 28

¹⁴ Victor Situmorang, *Op.Cit*, hlm 30

yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian.

5. Pengawasan legislatif

Pasal 1 angka 8 Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Pemerintahan Daerah mendefinisikan pengawasan legislatif adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintah daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya.

6. Pengawasan masyarakat

Pasal 1 angka 10 Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Pemerintahan Daerah mendefinisikan pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan masyarakat.

7. Pengawasan eksternal

Pengawasan Eksternal adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang sama sekali berasal dari luar lingkungan organisasi eksekutif dengan demikian dalam pengawasan eksternal ini, antara pengawas dengan pihak yang diawasi tidak lagi terdapat hubungan kedinasan.¹⁵

8. Pengawasan internal

Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, mendefinisikan pengawasan internal adalah seluruh proses kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan

¹⁵ <http://ahmadfaisal2.blogspot.co.id.html>, diakses pada tanggal 1 November 2015

sesuai tolok ukur yang telah diterapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

2.3.1 Pengawasan *Preemptif*

Pengawasan *preemptif* merupakan pengawasan yang dilakukan guna mencegah terjadinya penyimpangan sedini mungkin berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan, adapun pengawasan *preemptif* ini dilakukan melalui upaya sosialisasi yang bertujuan untuk memberikan pembelajaran guna mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Pengawasan ini dapat dilakukan dengan usaha-usaha sebagai berikut:

- a. Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan, dan tata kerjanya.
- b. Membuat pedoman/manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
- c. Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggungjawabnya.
- d. Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai, dan pembagian pekerjaannya.
- e. Menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan.

2.3.2 Pengawasan *Preventif*

Pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan, lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan

merugikan negara lebih besar, disisi lain, pengawasan ini juga dilakukan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan *preventif* akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.¹⁶

2.3.3 Pengawasan *Represif*

Pengawasan yang dilakukan terhadap sesuatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan, pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, dimana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.¹⁷

2.4 Pemerintahan Daerah

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari beberapa daerah, yang kesemua daerah tersebut merupakan sebuah daerah otonom yang mendapat pengakuan oleh negara, hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas beberapa daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan pengertian bahwa pemerintahan daerah adalah

¹⁶ <http://itjen-depdagri.go.id/article-25-pengertian-pengawasan.html>, diakses pada tanggal 1 November 2015

¹⁷ *Ibid*

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan, pemerintah daerah menyelenggarakan pemerintahannya dengan asas-asas sebagai berikut :

1. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Asas desentralisasi ini dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagian hak dengan obyek tertentu. Pemilik hak pemerintahan adalah ditangan pemerintah, dan hak pemerintahan tersebut diberikan diberikan kepada pemerintah daerah, dengan objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka negara kesatuan republik indonesia.
2. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertical di wilayah tertentu.
3. Asas tugas pembantuan, adalah penguasaan dari pemerintah kepada daerah kota dan atau desa; dari pemerintahan provinsi kepada pemerintah kabupaten

atau kota dan atau desa, serta dari pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.¹⁸

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemikiran-pemikiran tersebut antara lain :

1. Prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.
2. Prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹⁹

¹⁸ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm 25

¹⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 8

2.4.1 Dasar Hukum Pemerintahan Daerah

Sumber utama kebijaksanaan umum yang mendasari pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perlu diperhatikan penjelasannya yang menyatakan bahwa “Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak, asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.²⁰

Adapun penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai berikut :

1. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah didalam lingkungannya yang bersifat *Staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena didaerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

²⁰ Tyahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hlm 57

2. Dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Kekuasaan yang dimiliki pemerintah pusat dalam bentuk negara kesatuan sangatlah besar, oleh sebab itu bentuk negara kesatuan terkesan sentralistik, penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bentuk negara kesatuan mengadopsi model negara serikat dengan mendistribusikan sepenuhnya kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Kekuasaan di level pusat dikurangi melalui Pemerintah Daerah yang otonom sehingga kekuasaan pemerintah yang cukup besar dikurangi melalui pendistribusian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah sebagai pelindung dan pengawas kekuasaan yang ada di daerah-daerah sehingga pusat menjalankan fungsi sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi dan citra negara kesatuan.

Kekuasaan negara kesatuan berada di tangan pemerintah dan di implementasikan kekuasaan menggunakan asas sentralisasi atau asas desentralisasi, bila pilihan penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan otonomi maka semangat penyelenggaraan menggunakan asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas pembantuan (*medebewind*). Terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi sebuah landasan yuridis bagi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2.5 Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif, kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.²¹

Kewenangan dan wewenang memiliki pengertian yang berbeda adapun yang membedakan pengertian dari wewenang dan kewenangan adalah cangkupannya, kewenangan memiliki pengertian yang luas yang mencakup segala bidang yang merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu bersumber dari undang-undang sedangkan wewenang merupakan bagian dari kewenangan yang memiliki cangkupan lebih sempit yaitu hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan yang dapat diartikan bahwa wewenang diperoleh setelah mendapatkan kewenangan.

²¹ Prajudi Atmosudirdjo, *Op.Cit*, hlm 78

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah, dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya, tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²²

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²³

Berdasarkan sumbernya kewenangan dapat dibagi dua yaitu wewenang personal dan ofisial. Wewenang personal disini dapat diartikan bahwa wewenang yang diperolehnya tersebut bersumber dari intelegensi, pengalaman dan nilai yang dimiliki oleh personel itu sendiri dan berdasarkan norma yang berlaku.

²² Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm 219

²³ Lutfi Efendi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bayumedia, Malang, 2004, hlm 18

Kewenangan resmi dapat diartikan bahwa kewenangan yang diperolehnya tersebut bersumber dari atasannya atau yang berada di atasnya.²⁴

2.6 Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan regional dan nasional pada hakekatnya merupakan proses yang bersifat *integratif* baik dalam tataran perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian yang dilakukan secara berkesinambungan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk membangun komitmen dan keinginan bersama tentunya harus dirumuskan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan publik dalam kerangka otonomi daerah dengan mempertimbangkan berbagai isu-isu yang berkembang.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, menentukan bahwa pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia.

Mengingat ruang lingkupnya yang sangat luas, maka kegiatan pembangunan daerah tidak semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, melainkan harus dilakukan bersama-sama dan didukung oleh seluruh komponen masyarakat.

Friedrich mengemukakan bahwa kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang

²⁴ Philipus M Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm 77

diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.²⁵

²⁵ B. Winarno, *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*, CAPS, Yogyakarta, 2012, hlm 20