

**PENGAWASAN KEPATUHAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP
STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL DALAM PELAKSANAAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
DI PROVINSI LAMPUNG**

(TESIS)

Oleh:

Ferdi Ardiansyah
NPM 2122011105



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
TAHUN 2024**

ABSTRAK

PENGAWASAN KEPATUHAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL DALAM PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DI PROVINSI LAMPUNG

Oleh:

Ferdi Ardiansyah

Pemerintah Pusat telah menerbitkan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional (SHSR) sebagai amanat atas PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai standar dalam pelaksanaan belanja daerah. Dalam Perencanaan APBD, Kepala Daerah harus menetapkan Standar Harga Satuan (SHS) Daerah yang menjadi standar dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Namun pada pelaksanaannya, terjadi permasalahan dimana aspek perencanaan dan pelaksanaan APBD TA 2021 s.d. 2023 pada Pemerintah Daerah di wilayah Provinsi Lampung yang belum sepenuhnya sesuai SHSR. Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah 1) penyebab Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung belum sepenuhnya mematuhi SHSR sebagai dasar perencanaan dan pedoman pelaksanaan APBD TA 2021 s.d. 2023, 2) Implikasi Hukum atas pelaksanaan APBD yang tidak sesuai SHSR, dan 3) upaya yang telah dilaksanakan Inspektorat Pemerintah Daerah Di Provinsi Lampung dalam menerapkan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 dan memastikan kepatuhan atas penerapannya dalam pelaksanaan APBD TA 2021 s.d. 2023.

Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian yuridis normatif. Sumber data menggunakan data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan sumber data lain yang relevan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakpatuhan pemerintah daerah di Provinsi Lampung dalam mematuhi SHSR sebagai dasar perencanaan dan pedoman pelaksanaan APBD TA 2021, 2022 dan 2023 selain disebabkan oleh pengendalian internal yang kurang memadai oleh masing-masing Pengguna Anggaran (PA) dalam melakukan pengendalian atas pengelolaan keuangan pada OPD yang dipimpinnya, juga disebabkan oleh konflik norma dalam proses perencanaan dan pelaksanaan APBD, serta kurang optimalnya pengawasan APIP terhadap kepatuhan OPD dalam Penerapan SHSR dalam Pelaksanaan APBD TA 2021 s.d. TA 2023. Implikasi hukum atas permasalahan ini adalah kelebihan pembayaran pada 16 pemerintah daerah di Provinsi Lampung sebesar Rp29.793.329.344,10, dan implikasi hukum berupa pemborosan keuangan daerah yang membebani keuangan daerah sebesar Rp14.177.439.924,00. Upaya yang telah dilaksanakan Inspektorat Pemerintah Daerah Di Provinsi Lampung dalam memastikan kepatuhan atas penerapan SHSR pada pelaksanaan APBD 2021 s.d. 2023 adalah dengan melakukan pengawasan melalui audit ketaatan dan melakukan reviu atas SHS Daerah. Dalam pelaksanaannya, keduanya belum berjalan secara optimal dan efektif. Untuk itu diperlukan agar Inspektorat melakukan reviu atas SHS Daerah secara komprehensif, menyeluruh, secara cermat dengan waktu pelaksanaan yang tepat. Selain itu, inspektorat dapat memberikan porsi lebih dalam PKPT Inspektorat pada audit ketaatan OPD dengan menitikberatkan pada pemeriksaan belanja OPD yang terkait dengan penerapan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang SHSR. Serta peningkatan kualitas audit ketaatan/kepatuhan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan OPD, dengan peningkatan *Quality assurance* audit ketaatan/kepatuhan dengan menjaga independensi dan objektivitas auditor dalam pelaksanaan audit serta pelaksanaan audit yang berlandaskan profesionalisme.

Kata Kunci: Pengawasan, Audit Kepatuhan, SHSR, Inspektorat

ABSTRACT

SUPERVISION OF THE REGIONAL GOVERNMENT COMPLIANCE WITH THE IMPLEMENTATION OF REGIONAL UNIT PRICING STANDARDS IN THE REGIONAL GOVERNMENTS IN LAMPUNG PROVINCE'S APBD

By
FERDI ARDIANSYAH

The Indonesian Government has issued Presidential Decree Number 33 of 2020 concerning Regional Unit Price Standards (SHSR) as a mandate for Government Regulation Number 12 of 2019 as a standard for implementing regional spending. In APBD Planning. The District Head must determine the Regional Unit Price Standard (SHS), which becomes the standard in preparing the Work Plan and Budget (RKA) for the OPD. However, in its implementation, problems occurred where aspects of planning and implementation of the 2021 to 2023 APBD to Regional Governments in the Lampung Province region that are not yet fully compliant with the SHSR. The problems discussed in this research are : 1) the reason why the Regional Governments in Lampung Province has not fully complied with the SHSR as a basis for planning and implementation guidelines for the 2021 to 2023 APBD, 2) Legal Implications for implementing APBD that does not comply with SHSR, and 3) efforts that have been carried out by the Regional Government Inspectorate in Lampung Province in implementing Presidential Decree Number 33 of 2020 and ensuring compliance with its implementation in the 2021 to 2023 APBD.

The research method used is normative juridical research. The data source uses secondary data, such as laws and regulations, books and other relevant data sources.

The results of the research show that the disobedient of the regional government in Lampung Province in complying with the SHSR as a basis for planning and implementing guidelines for the 2021, 2022 and 2023 APBD is caused by inadequate internal control by each Budget User (PA) in exercising control over financial management in The OPD that he leads. It also caused by conflicting norms in the process of planning and implementing the APBD. Besides, it also caused by the lack of optimal supervision by APIP regarding OPD compliance in the Implementation of SHSR in APBD 2021 to 2023. The legal implications of this problem are excess payments to 16 regional governments in Lampung Province amounting to IDR 29.793.329.344,10, and the legal implications in the form of wasteful regional finances that burden regional finances amounting to IDR 14,177,439,924.00. Efforts that have been carried out by the Regional Government Inspectorate in Lampung Province to ensure compliance with the implementation of SHSR in the implementation of the 2021 APBD to 2023 is by carrying out supervision through compliance audits and conducting reviews of Regional SHS. In practice, both have not run optimally and effectively. For this reason, it is necessary for the Inspectorate to carry out a review of the Regional SHS in a comprehensive, thorough, careful manner with appropriate implementation time. Besides, the inspectorate can provide a greater portion of the Inspectorate's PKPT in OPD compliance audits by focusing on auditing OPD expenditure related to the implementation of Presidential Decree Number 33 of 2020 concerning SHSR. As well as improving the quality of compliance audits in the implementation of the OPD monitoring function, by increasing the quality assurance of compliance audit by maintaining auditor's independence and objectivity in carrying out audits and carrying out audits based on professionalism.

Keywords: Supervision, Compliance Audit, SHSR, Inspectorate

**PENGAWASAN KEPATUHAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP
STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL DALAM PELAKSANAAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH
DI PROVINSI LAMPUNG**

Oleh:

Ferdi Ardiansyah

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
TAHUN 2024**

Judul Tesis : **Pengawasan Kepatuhan Pemerintah Daerah Terhadap Standar Harga Satuan Regional Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja di Provinsi Lampung**

Nama Mahasiswa : **Ferdi Ardiansyah**

Nomor Pokok Mahasiswa : **2122011105**

Program Kekhususan : **Hukum Kenegaraan**

Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**

Fakultas : **Hukum**



Dr. Budiyo, S.H., M.H., CRA., CRP., CRMP., CFra
NIP 197410192005101002

Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D.
NIP 198009292008012023

MENGETAHUI

**Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D.
NIP 198009292008012023

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

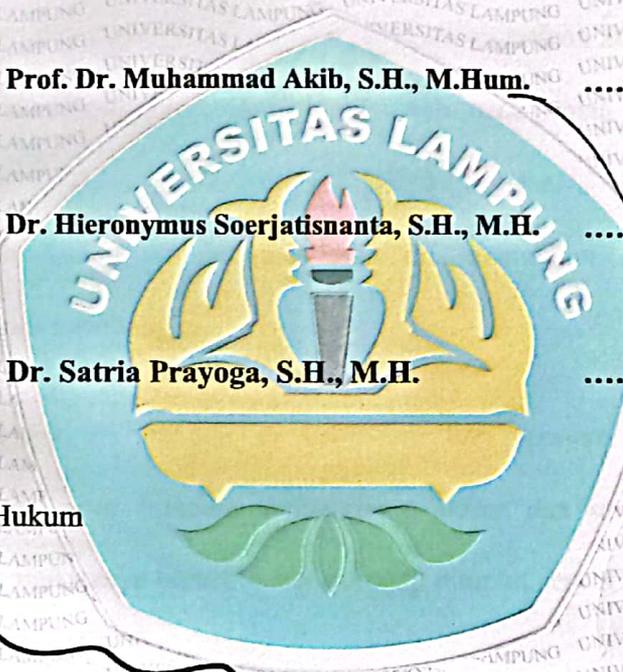
Ketua : Dr. Budiyono, S.H., M.H., CRA., CRP., CRMP., CFA

Sekretaris : Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D.

Penguji : Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.

Penguji : Dr. Hieronymus Soerjatisnanta, S.H., M.H.

Penguji : Dr. Satria Prayoga, S.H., M.H.



Handwritten signatures of the members of the examination team.

2. Dekan Fakultas Hukum



Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.
NIP. 196412181988031002

3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung



Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si.
NIP. 196403261989021001

Tanggal Lulus Ujian Tesis: 31 Juli 2024

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa

1. Tesis dengan judul: **“Pengawasan Kepatuhan Pemerintah Daerah Terhadap Standar Harga Satuan Regional Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja di Provinsi Lampung”**, adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarisme.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya, maka saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 31 Juli 2024
Yang Membuat Pernyataan,



Ferdi Ardiansyah
NPM 2122011105

RIWAYAT HIDUP



Penulis mengawali pendidikan di SD Negeri 2 Sukarame yang diselesaikan pada tahun 1995, SMPN Negeri 12 Bandar Lampung yang diselesaikan pada tahun 1998, dan SMA Negeri 9 Bandar Lampung yang diselesaikan pada tahun 2001. Kemudian pada tahun 2001, Penulis melanjutkan pendidikan pada Program Studi Strata 1 (S1)

Akuntansi pada Fakultas Ekonomi Universitas Lampung dan lulus pada tahun 2007.

Pada tahun 2021, Penulis melanjutkan studi Magister Ilmu Hukum (S2) pada Fakultas Hukum Universitas Lampung, dan saat ini Penulis aktif menjalankan profesi sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) selaku Pemeriksa Muda pada Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Lampung.

MOTTO

*”Belajarlal dari Kemarin, Hidup untuk Hari Ini,
Impikan Besok yang Lebih Baik”*

“Alloh tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya”
(Q.S Al Baqarah : 286)

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan Karya ini kepada:

1. Kedua orang tua Penulis, Papah dan Mamah tercinta yang telah memberikan curahan kasih sayang, membesarkan, mendidik dan memberikan bekal kehidupan kepada Penulis.
2. Istri penulis tercinta Ameria Resti Aryani, S.E. dan anak-anak penulis tercinta Khalisha Rania Anyadira dan Karim Putra Anyadira yang selalu memberikan semangat kepada Penulis.

SANWACANA

Bismillahirrahmanirrahim.

Puji syukur penulis ucapkan kepada Allah *subhanahu wa ta'ala*, karena berkat dan rahmat-Nya sehingga dapat terselesaikan tesis yang berjudul **“Pengawasan Kepatuhan Pemerintah Daerah Terhadap Standar Harga Satuan Regional Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja di Provinsi Lampung”**.

Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung. Dalam penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bimbingan dan pengarahan berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua tercinta Bapak Sidi Mohammad Hasyim (alm) dan Ibu Kasirah (almh) yang telah memberikan bekal kehidupan kepada penulis.
2. Ameria Resti Aryani Istri Penulis, Khalisha Rania Anyadira dan Karim Putra Anyadira anak-anak Penulis yang selalu memberikan doa, kasih sayang, dukungan dan sumber motivasi penulis.
3. Prof. Dr. Lusmeilia Afriani, D.E.A., IPM., selaku Rektor Universitas Lampung.
4. Dr. M. Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
5. Prof. Dr. Ir. Murhadi, M.Si., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung.
6. Ibu Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, Pembimbing Kedua, dan Sekretaris/Penguji, terima kasih atas waktunya untuk dukungan kepada penulis atas ilmu yang diberikan serta kritikan maupun arahan yang baik dalam penulisan tesis ini.
7. Dr. Budiyono, S.H., M.H., CRA., CRP., CRMP., CFrA., selaku Pembimbing Pertama, terima kasih atas waktunya untuk dukungan kepada penulis atas ilmu yang diberikan serta kritikan maupun arahan yang baik dalam penulisan tesis ini.

8. Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum. selaku Penguji, terima kasih atas masukan, kritik, dan saran guna perbaikan tesis ini.
9. Dr. Hieronymus Soerjatisnanta, S.H., M.H. selaku Penguji, terima kasih atas masukan, kritik, dan saran guna perbaikan tesis ini.
10. Dr. Satria Prayoga, S.H., M.H. selaku Penguji, terima kasih atas masukan, kritik dan saran guna perbaikan tesis ini.
11. Dr. Muhtadi, S.H., M.H. selaku Pembimbing Akademik penulis, terima kasih atas arahan dan bimbingannya.
12. Seluruh Bapak/Ibu Dosen pengajar dan staf administrasi pada Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung.
13. Bapak Masmudi S.E., M.Si., CSFA, CA, Ak selaku Kepala BPK Perwakilan Provinsi Lampung yang telah memberikan dukungan selama penyusunan tesis ini.
14. Bapak Yayon Hudiantoro S.E., M.AccFin., Ak., CA, CSFA, selaku Kepala Subauditorat Lampung 1 BPK Perwakilan Provinsi Lampung yang telah memberikan dukungan kepada penulis selama penyusunan tesis ini.
15. Seluruh rekan seprofesi pada BPK Perwakilan Provinsi Lampung dan mitra kerja pada Inspektorat Kota/Kabupaten di Provinsi Lampung khususnya pada Inspektorat Kabupaten Way Kanan, Inspektorat Kabupaten Tulang Bawang Barat, Inspektorat Kabupaten Pesawaran dan Inspektorat Kabupaten Tanggamus yang telah membantu dalam memberikan informasi, saran, dan data-data yang dibutuhkan dalam tesis ini.
16. Barry Firman Pratama S.E, CA, Ak, CFrA, Isti Nurwanti S.H, Adipati Permana Parawatha S.H., M.M, Eka Yulianti S.E, Michael Denny Latanna, S.T., M.I.L., M.Sc. dan rekan MIH angkatan 2021 yang saling mendukung.

Akhir kata, penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi sedikit harapan semoga tesis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua. Amin.

Bandar Lampung, 31 Juli 2024

Penulis

Ferdi Ardiansyah

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR GAMBAR.....	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian.....	11
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	12
D. Kerangka Pemikiran	13
1. Kerangka Teoritis	13
2. Kerangka Konseptual	24
3. Bagan alur Pikir.....	33
4. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data	36
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	38
A. Keuangan Daerah	38
B. Tujuan, dan Ruang Lingkup Keuangan Daerah.....	39
C. Lembaga-lembaga Pengawasan	40
D. Macam-Macam Pengawasan.....	43
E. Standar Audit APIP dan Standar Pemeriksaan BPK.....	49
F. Penetapan Standar Harga Satuan Daerah.....	52
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	54
A. Ketidapatuhan Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung Mematuhi Standar Harga Satuan Regional (SHSR) Sebagai Dasar Perencanaan dan Pedoman Pelaksanaan APBD TA 2021, 2022 dan 2023	54
1. Konflik Norma Dalam Proses Perencanaan Dan Pelaksanaan APBD.....	60
2. Kurangnya Pengawasan APIP melalui Audit Ketaatan/ Kepatuhan OPD.....	64
B. Implikasi Hukum atas pelaksanaan APBD yang tidak sesuai SHSR.....	70
1. Pemeriksaan oleh BPK.....	71
2. Pengawasan/Audit oleh APIP Inspektorat Daerah.....	79

C. Upaya yang Telah Dilaksanakan Inspektorat Pemerintah Daerah Di Provinsi Lampung Dalam Menerapkan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang SHSR dan Memastikan Kepatuhan Atas Penerapannya Dalam Pelaksanaan APBD 2021 s.d. 2023	80
BAB IV KESIMPULAN	96
A. Simpulan.....	96
B. Saran.....	100
 DAFTAR PUSTAKA	 101

DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
1	Ketidaksesuaian Peraturan Kepala Daerah tentang SHS Daerah terhadap SHSR.....	56
2	PKPT Inspektorat Kabupaten Way Kanan dan Kabupaten Tulang Bawang Barat TA 2021, 2022 dan 2023.....	68
3	PKPT Inspektorat Kabupaten Pesawaran dan Kabupaten Tanggamus TA 2021, 2022 dan 2023	69
4	Temuan Pemeriksaan BPK atas Ketidakpatuhan Pemda Dalam Menerapkan SHSR pada Pelaksanaan APBD TA 2021 s.d. 2023.....	74
5	Implikasi Hukum yang Diakibatkan dari Ketidakpatuhan Pemda Dalam Penerapan SHSR pada Pelaksanaan APBD	75
6	Ringkasan Implikasi Hukum Temuan Pemeriksaan BPK yang Diakibatkan dari Ketidakpatuhan Pemda Dalam Penerapan SHSR pada Pelaksanaan APBD.....	76
7	Temuan Audit Inspektorat yang Diakibatkan dari Ketidakpatuhan Pemda Dalam Penerapan SHSR pada Pelaksanaan APBD	79
8	Temuan Audit Tahun 2021 s.d. 2023 pada Inspektorat Kabupaten Way Kanan, Tulang Bawang Barat, Pesawaran dan Tanggamus.....	84
9	Perbandingan Temuan Pemeriksaan BPK Tahun 2021 s.d. 2024 dan Temuan Audit pada Keempat Inspektorat Kabupaten yang Dijadikan Sampel Penelitian.....	86
10	Rincian Pelaksanaan Reviu SHS Daerah pada Inspektorat Kabupaten Way Kanan, Tulang Bawang Barat, Pesawaran dan Tanggamus	92

DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
1	Bagan Alur Pikir Penelitian	33
2	Temuan Pemeriksaan BPK atas Ketidapatuhan Pemda Dalam Menerapkan SHSR pada Pelaksanaan APBD TA 2021 s.d. 2023.....	74

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan tata pemerintahan di Indonesia yang terjadi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, menjadi tonggak berdirinya kemandirian bagi daerah untuk mengatur dan mengawasi keuangan daerahnya masing masing dengan konsep otonomi. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam memberikan pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Agar pelaksanaan otonomi daerah tidak kebablasan, maka Pemerintah melakukan beberapa perubahan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan kemudian menerbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pada Tahun 2014 Pemerintah dan DPR merevisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membaginya ke dalam tiga Undang-Undang yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 22 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; dan
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dalam perjalanannya telah mengalami perubahan pada beberapa pasal melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Negara kesatuan merupakan landasan batas terhadap pengertian otonom. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai

peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan tarik ulur kepentingan (*spanning of interest*) yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.¹

Pengelolaan keuangan daerah adalah suatu proses yang sangat penting dalam menjaga stabilitas dan kesejahteraan ekonomi suatu wilayah atau daerah. Dalam konteks ini, kebijakan pengelolaan keuangan daerah sangat berperan dalam mengatur pendapatan dan pengeluaran daerah serta alokasi dana untuk program dan proyek yang berdampak pada masyarakat setempat.

Salah satu aspek penting dalam pengelolaan keuangan daerah adalah perencanaan anggaran. Pemerintah daerah perlu merencanakan secara cermat bagaimana mereka akan menghasilkan pendapatan, dan bagaimana mereka akan mengalokasikan dana tersebut sesuai dengan prioritas pembangunan dan kebutuhan masyarakat. Dalam proses ini, transparansi dan partisipasi publik adalah kunci untuk memastikan bahwa kebijakan anggaran mencerminkan aspirasi dan kebutuhan warga daerah.

Menurut Andi Kasmawati (2011) konsep pemerintahan yang baik seperti partisipasi, supermasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsensus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggung jawab dan visi yang strategis kesembilan karakteristik tersebut saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri, adalah suatu konsep yang secara filosofi mengandung makna yang sangat prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena itu pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan senantiasa berpedoman pada prinsip prinsip

¹Huda, Ni'matul, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.1-2.

kepemerintahan yang baik, sehingga pemerintah dalam hal ini aparat pemerintahan dapat melakukan pelayanan secara baik (Pelayanan Prima) kepada masyarakat.² Dalam rangka mewujudkan hal tersebut pengelolaan keuangan daerah harus dikelola secara partisipatif, transparan, akuntabel, efektif dan efisien, berkeadilan, berkepastian hukum.

Penerapan otonomi daerah seutuhnya membawa konsekuensi logis berupa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan manajemen keuangan yang sehat. Pada dasarnya penerapan prinsip transparansi keuangan sangat membantu penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang objektif dan berkualitas. Prinsip akuntabilitas dan transparansi keuangan diyakini dapat mendukung usaha mewujudkan pilar-pilar penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Tingkat transparansi pengelolaan keuangan khususnya ditingkat daerah masih banyak mengandung ketidakjelasan dan ketidaktegasan dalam memberikan pedoman kepada arah kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Hal ini mengakibatkan kebingungan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangannya.³

Dalam rangka itu, Pemerintah Pusat telah menetapkan berbagai instrument hukum yang menjadi pedoman daerah dalam pengelolaan keuangan di daerah. Pemerintah Pusat telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan ini difungsikan sebagai salah satu aturan pelaksanaan dalam menjalankan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

² Kasmawati, Andi. 2011, "Analisis Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Prima", *Jurnal Humanis* 12 No. 2 2011, hlm 5.

³ Raharja, Mega, Ratih Nur Pratiwi, and Abdul, Wachid, "Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (Studi Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah , Kabupaten Lamongan)". *Jurnal Administrasi Publik (JAP) Universitas Brawijaya* Vol. 3 No. 1, hlm 111-117.

tentang Pemerintah Daerah. Norma hukum yang diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 salah satunya adalah adalah belanja untuk mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah harus berpedoman pada Standar Harga Satuan Regional (SHSR) yang diatur melalui Peraturan Presiden (Perpres).

Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁴

Pembatasan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah upaya untuk menjaga keseimbangan antara otonomi daerah dengan kepentingan nasional serta memastikan bahwa pemerintah daerah tidak melampaui batas kewenangan yang telah diberikan. Pembatasan ini dilakukan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah tetap beroperasi dalam kerangka hukum yang jelas dan sesuai dengan visi dan misi pembangunan nasional.

1. Batasan Kewenangan Berdasarkan UUD 1945

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menjadi dasar hukum utama yang mengatur tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia. Pasal 18B UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Meskipun pemerintah daerah memiliki kewenangan otonom, batasan tetap ada untuk sejumlah bidang seperti

⁴ Simandjuntak, Reynold, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *Journal de Jure Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol 7 No 1 Juni 2015, hlm. 57-67.

politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, dan mata uang, yang tetap menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat.

2. Pengawasan dan Evaluasi Kewenangan

Pemerintah pusat melakukan pengawasan dan evaluasi secara berkala terhadap pelaksanaan kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintah daerah. Pengawasan ini dilakukan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah tidak menyalahgunakan kewenangan mereka dan tetap beroperasi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Jika ditemukan adanya penyalahgunaan kewenangan atau pelanggaran hukum, pemerintah pusat berhak untuk melakukan tindakan koreksi dan intervensi.

3. Harmonisasi Kebijakan Nasional dan Lokal

Pembatasan kewenangan juga diperlukan untuk menciptakan harmonisasi antara kebijakan nasional dan lokal. Meskipun pemerintah daerah memiliki otonomi dalam mengambil keputusan di tingkat lokal, kebijakan yang diambil tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Harmonisasi ini penting untuk memastikan keselarasan dalam pembangunan dan pelayanan publik di seluruh wilayah Indonesia.

4. Perlindungan Hak-Hak Masyarakat

Pembatasan kewenangan juga bertujuan untuk melindungi hak-hak masyarakat di tingkat lokal. Meskipun pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam berbagai bidang, hak-hak asasi manusia dan keadilan sosial harus tetap dijamin dan dihormati. Pemerintah pusat berperan penting dalam memastikan bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah tidak merugikan

masyarakat atau kelompok tertentu. Jika terjadi ketidakadilan atau pelanggaran hak-hak masyarakat, pemerintah pusat dapat melakukan intervensi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Dengan adanya pembatasan kewenangan, diharapkan bahwa pemerintah daerah dapat beroperasi secara efisien dan efektif dalam mengurus urusan rumah tangganya, sambil tetap menghormati dan mendukung visi pembangunan nasional. Peran pemerintah pusat dalam mengawasi dan mengkoordinasi kebijakan antara pemerintah daerah dan nasional menjadi penting untuk mencapai keseimbangan yang baik dalam pembangunan dan pelayanan publik di Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Keuangan daerah mengamanatkan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka mewujudkan keuangan daerah yang tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab Pemerintah Pusat telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional (SHSR) yang digunakan sebagai standar harga satuan dalam perencanaan dan pelaksanaan APBD yang penerapannya dimulai pada Tahun Anggaran 2021. Perpres Nomor 33 Tahun 2020 mengatur tentang standar harga dan aturan pelaksanaan dalam pemberian satuan biaya honorarium, satuan biaya perjalanan dinas, satuan biaya rapat/pertemuan di dalam dan di luar kantor; satuan biaya pengadaan kendaraan dinas dan satuan biaya pemeliharaan yang harus diterapkan dalam perencanaan dan pelaksanaan APBD. Dalam perencanaan anggaran SHSR berfungsi sebagai:

1. batas tertinggi yang besarannya tidak dapat dilampaui dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah;
2. referensi penyusunan prakiraan maju; dan
3. bahan penghitungan pagu indikatif anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Selain itu, dalam pelaksanaan anggaran, SHSR berfungsi sebagai:

1. batas tertinggi yang besarannya tidak dapat dilampaui dalam pelaksanaan anggaran kegiatan; dan
2. estimasi merupakan prakiraan besaran biaya tertinggi yang dapat dilampaui karena kondisi tertentu, termasuk karena adanya kenaikan harga pasar.

Dalam penerapannya, Perpres 33 Tahun 2020 menuai pro dan kontra dari pihak pemerintah daerah maupun DPRD, dimana pada tahun-tahun sebelumnya Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk menetapkan standar harga dan aturan pelaksanaan dalam pembayaran belanja perjalanan dinas dan honorarium sendiri. Pemerintah Daerah dibatasi dengan aturan mengenai standar biaya yang ditentukan oleh Pemerintah Pusat, sebelumnya Pemerintah Daerah bebas menentukan standar dan aturan pelaksanaan perjalanan dinas dan honorarium disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan kondisi geografis daerah. Standar tarif perjalanan dinas dan honorarium antar Pemerintah Daerah berbeda-beda, terdapat Pemda yang memberikan tarif perjalanan dinas, honorarium, dan standar satuan biaya rapat/pertemuan di dalam dan di luar kantor; satuan biaya pengadaan kendaraan dinas dan satuan biaya pemeliharaan dengan tarif yang terlampaui tinggi yang berdampak pada pemborosan keuangan daerah, namun tidak sedikit juga Pemda dengan kemampuan keuangan daerah yang rendah memberikan standar biaya yang rendah untuk mengefisiensikan anggaran. kondisi tersebut di

atas yang menjadi menjadi latar belakang pemerintah pusat menetapkan Standar Harga Satuan Regional bagi seluruh Pemerintah Daerah di Indonesia, agar tidak membebani APBD Pemda untuk kegiatan kegiatan yang sifatnya pendukung dalam melayani rakyat sehingga efisiensi anggaran pun dapat tercapai. Selain itu, pemulihan kondisi keuangan negara pasca penanganan Pandemi Covid 19 turut menjadi latar belakang diterbitkannya SHSR ini. Pemerintah Pusat sudah lama menerapkan Standar Biaya Masukan (SBM) bagi Kementerian dan Lembaga yang digunakan sebagai acuan perhitungan anggaran (Rencana Kegiatan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA K/L), penerapan SBM pada K/L telah di mulai di tahun 2013 melalui PMK Nomor 71/PMK.02/2013 sebagai aturan pelaksanaan atas PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga. Adapun fungsi SBM tersebut adalah untuk menjalankan prinsip ekonomis, efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan APBN.

Dalam perencanaan APBD Pemerintah Daerah harus menetapkan Standar Harga Satuan (SHS) Daerah yang menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Standar Satuan Harga (SHS) tersebut disahkan oleh Kepala Daerah sebagai standar perencanaan dan pelaksanaan serta aturan pelaksanaan APBD. Berdasarkan amanat PP Nomor 12 Tahun 2019, Pemerintah Daerah harus memedomani SHSR yang telah ditetapkan oleh Presiden dalam menyusun SSH. Berdasarkan hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan pemeriksaan atas Belanja Daerah pada 16 Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung Tahun Anggaran 2021, 2022, dan 2023, diketahui bahwa terdapat 15 Pemerintah Daerah yang Peraturan Kepala Daerah tentang SSH-nya belum sesuai dengan Perpres 33 Tahun

2020 tentang SHSR. Ketidaksesuaian Perkada tentang SSH yang belum sesuai dengan Perpres 33 Tahun 2020 diantaranya adalah aturan pelaksanaan belanja yang tidak sesuai SHSR dan standar harga belanja honorarium, perjalanan dinas, belanja pemeliharaan kendaraan dinas yang melebihi SHSR.

Selain dari aspek perencanaan yang belum sepenuhnya sesuai Perpres 33 Tahun 2020, berdasarkan hasil Pemeriksaan atas LKPD dan Pemeriksaan Belanja TA 2021, 2022 dan 2023 terdapat ketidakpatuhan terhadap SHSR dalam pelaksanaan APBD oleh Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung. Ketidakpatuhan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan APBD berdasarkan SHSR di Perpres 33 Tahun 2020 diantaranya sebagai berikut:

1. Honorarium:

- a. Kelebihan pembayaran honorarium narasumber.
- b. Pembayaran honorarium tim pelaksana kegiatan, pengguna anggaran, kuasa pengguna anggaran melebihi besaran tarif pada SHSR.
- c. Pemberian honorarium tim pelaksana kegiatan berdasarkan SK Bupati tidak melibatkan instansi pemerintah di luar Pemerintah Kabupaten /Kota.
- d. Pemberian honorarium tim pelaksana kegiatan berdasarkan SK Sekretaris Daerah tidak melibatkan koordinasi antar SKPD.
- e. Honorarium narasumber dan panitia kegiatan tidak memenuhi syarat pelaksanaan kegiatan
- f. Jumlah panitia kegiatan dan pemberian honornya melebihi ketentuan.
- g. Pejabat Pengadaan pada Unit Layanan Pengadaan (ULP) yang telah mendapatkan tunjangan/tambahan penghasilan masih menerima honor.
- h. Pemberian honorarium petugas pembantu pejabat penatausahaan keuangan

yang ditetapkan oleh Kepala SKPD.

- i. Pembayaran honorarium kegiatan melebihi batasan frekuensi.
 - j. pembayaran honorarium pengelola keuangan tidak sesuai ketentuan.
 - k. pembayaran honorarium ditetapkan dengan SK Kepala OPD.
2. Perjalanan Dinas
- a. Kelebihan pembayaran biaya transport perjalanan dinas.
 - b. Tarif uang harian dan uang representatif anggota DPRD melebihi SHSR.
3. Biaya Pemeliharaan

Temuan-temuan ketidakpatuhan terhadap SHSR tersebut masih terjadi hingga tahun 2023 yang merupakan tahun ketiga sejak diundangkannya Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang SHSR di tahun 2020. Selama Tahun 2021 s.d. 2023 hampir diseluruh Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung masih ditemui permasalahan kepatuhan tersebut. kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidakseriusan pemerintah daerah dalam mematuhi SHSR sebagai batasan tertinggi dalam pelaksanaan belanja pada APBD, selain itu dengan masih adanya Peraturan Kepala Daerah tentang Standar Harga Satuan Daerah yang belum sepenuhnya mematuhi Perpres Nomor 33 Tahun 2020 menunjukkan bahwa, Pemerintah Daerah telah melanggar asas *Lex Superior Derogate Legi Inferiori* dimana Pemerintah Daerah tidak melakukan harmonisasi peraturan-peraturan yang lebih tinggi sehingga terjadi perselisihan dalam pengaturan suatu hal.

Konflik norma seringkali terjadi dalam tata hukum positif karena substansi hukum bersifat kompleks dan dinamis. Konflik ini terjadi antara peraturan yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi (vertical), antar peraturan yang sederajat (horizontal), dan antar norma dalam satu instrumen pengaturan itu sendiri

(internal). Dengan adanya konflik norma dalam pengaturan standar harga satuan yang ditetapkan dalam peraturan Kepala Daerah mengakibatkan timbulnya ketidakpastian hukum dalam proses perencanaan dan pelaksanaan APBD, karena standar yang dijadikan dasar dalam perencanaan dan pelaksanaan APBD yang berbeda antara Peraturan Kepala Daerah tentang Standar Harga Satuan Daerah dan Peraturan Presiden Nomor 33 tentang Standar Harga Satuan Regional. Hal tersebut berimplikasi pula terhadap pengawasan yang dilakukan oleh APIP.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1. Perumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka permasalahan dibahas dalam penelitian ini adalah:

- a. Mengapa Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung belum sepenuhnya mematuhi Standar Harga Satuan Regional (SHSR) sebagai dasar perencanaan dan pedoman pelaksanaan APBD TA 2021, 2022 dan 2023?
- b. Apa Implikasi Hukum atas pelaksanaan APBD yang tidak sesuai SHSR?
- c. Bagaimana upaya yang telah dilaksanakan Inspektorat Pemerintah Daerah Di Provinsi Lampung dalam memastikan kepatuhan atas penerapan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 dalam pelaksanaan APBD 2021, 2022 dan 2023?

2. Ruang Lingkup Penelitian

Kajian penelitian ini dalam ruang lingkup Hukum Kenegaraan pada umumnya, dan dikhususkan lagi pada pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah di Lingkup Provinsi Lampung pada TA 2021, 2022 dan 2023, dengan mengambil sampel penelitian pada empat Inspektorat Daerah, yaitu Inspektorat

Kabupaten Way Kanan, Inspektorat Kabupaten Tulang Bawang Barat, Inspektorat Kabupaten Pesawaran dan Inspektorat Kabupaten Tanggamus.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis penyebab Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung belum sepenuhnya menerapkan SHSR pada perencanaan dan pelaksanaan APBD TA 2021, 2022 dan 2023.
- b. Untuk menganalisis upaya yang telah dilaksanakan Inspektorat Pemerintah Daerah Di Provinsi Lampung dalam memastikan kepatuhan atas penerapan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 dalam pelaksanaan APBD 2021, 2022 dan 2023?

2. Kegunaan Penelitian

a. Secara Akademis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum kenegaraan, khususnya berkaitan dengan kajian di bidang hukum atas penerapan SHSR dalam pengelolaan keuangan daerah.

b. Secara Praktis

1. Diharapkan dapat menjadi bahan rujukan mahasiswa, akademisi, praktisi, maupun regulator terkait dengan pengembangan keilmuan hukum ketatanegaraan dan perumusan kebijakan dibidang hukum dengan topik keuangan negara secara umum dan pengelolaan keuangan daerah secara khusus;

2. Sebagai salah satu syarat penulis untuk meraih gelas Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Kepatuhan Hukum

Hukum adalah suatu rangkaian peraturan yang menguasai tingkah laku dan perbuatan tertentu dari manusia dalam hidup bermasyarakat. Hukum itu sendiri memiliki ciri yang tetap yakni hukum merupakan suatu organ peraturan-peraturan abstrak, hukum untuk mengatur kepentingan-kepentingan manusia, siapa saja yang melanggar hukum akan dikenakan sanksi sesuai dengan apa yang telah ditentukan.⁵

Maroni (2019) Kepatuhan adalah sikap yang muncul dari dorongan tanggung jawab sebagai warga negara yang baik. Kepatuhan hukum adalah kesadaran kemanfaatan hukum yang melahirkan bentuk “kesetiaan” masyarakat terhadap nilai-nilai hukum yang diberlakukan dalam hidup bersama yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang senyatanya patuh terhadap nilai-nilai hukum itu sendiri yang dapat dilihat dan dirasakan oleh sesama anggota masyarakat.⁶

Menurut Soerjono, hakikat kepatuhan hukum memiliki 3 (tiga) faktor yang menyebabkan warga masyarakat mematuhi hukum, antara lain:

1) *Compliance*

“An overt acceptance induced by expectation of rewards and an attempt to avoid possible punishment – not by any conviction in the desirability of the enforced

⁵Manan, Abdul, 2006, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm 2.

⁶ Maronie, 2019, *Kesadaran Kepatuhan Hukum*, <https://www.zriefmaronie.blogspot.com>, Diakses pada tanggal 1 Februari 2024.

nile. Power of the influencing agent is based on „means-control” and, as a consequence, the influenced person conforms only under surveillance”.

“Penerimaan yang terang-terangan disebabkan oleh ekspektasi penghargaan dan upaya untuk menghindari kemungkinan hukuman - bukan oleh keyakinan apa pun terhadap keinginan nilai yang dipaksakan. Kekuatan agen yang mempengaruhi didasarkan pada "cara-kontrol" dan sebagai konsekuensinya, orang yang terpengaruh hanya sesuai di bawah pengawasan”. Suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindari diri dari hukuman atau sanksi yang mungkin dikenakan apabila seseorang melanggar ketentuan hukum. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada suatu keyakinan pada tujuan kaidah hukum yang bersangkutan, dan lebih didasarkan pada pengendalian dari pemegang kekuasaan. Sebagai akibatnya, kepatuhan hukum akan ada apabila ada pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan kaidah-kaidah hukum tersebut.

2) *Identification*

“An acceptance of a rule not because of its intrinsic value and appeal but because of a person’s desire to maintain membership in a group or relationship with the agent. The source of power is the attractiveness of the relation which the persons enjoy with the group or agent, and his conformity with the rule will be dependent upon the salience of these relationships”

“Penerimaan aturan bukan karena nilai intrinsik dan daya tariknya tetapi karena keinginan seseorang untuk mempertahankan keanggotaan dalam suatu kelompok atau hubungan dengan agen. Sumber kekuatan adalah daya tarik dari hubungan yang orang nikmati dengan kelompok atau agen, dan kesesuaiannya dengan aturan akan tergantung pada arti-penting hubungan ini ” Terjadi bila

kepatuhan terhadap kaidah hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya, akan tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga serta ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaidah hukum tersebut. Daya tarik untuk patuh adalah keuntungan yang diperoleh dari hubungan-hubungan tersebut, dengan demikian kepatuhan tergantung pada baik buruk interaksi.

3) *Internalization*

“The acceptance by an individual of a rule or behavior because he finds its content intrinsically rewarding ... the content is congruent with a person’s values either because his values changed and adapted to the inevitable”.

“Penerimaan oleh individu atas suatu aturan atau perilaku karena dia menemukan kontennya secara intrinsik memberi penghargaan konten tersebut sesuai dengan nilai-nilai seseorang baik karena nilai-nilainya berubah dan disesuaikan dengan yang tak terhindarkan”.

Pada tahap ini seseorang mematuhi kaidah hukum karena secara intrinsik kepatuhan tadi mempunyai imbalan. Isi kaidah tersebut adalah sesuai dengan nilai-nilainya dari pribadi yang bersangkutan, atau karena ia mengubah nilai-nilai semula dianutnya. Hasil dari proses tersebut adalah suatu konformitas yang didasarkan pada motivasi secara intrinsik. Titik sentral dari kekuatan proses ini adalah kepercayaan orang tadi terhadap tujuan dari kaidah-kaidah yang bersangkutan, terlepas dari pengaruh atau nilai-nilainya terhadap kelompok atau pemegang kekuasaan maupun pengawasannya. Tahap ini merupakan derajat kepatuhan tertinggi, dimana ketaatan itu timbul karena hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang dianut.⁷

⁷Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm 10.

b. Teori Desentralisasi

Desentralisasi adalah sebuah paradigma yang sangat antitesis dengan sentralisasi yang menjadi paradigma absolut dari pemerintahan orde baru yang hegemonik. Dengan wilayah yang sangat luas seperti Indonesia, dengan beragam corak dan budaya daerah yang beraneka rupa, dengan bermacam-macam kebutuhan dan potensi yang dimiliki daerah, dan dengan letak geografis dan demografis yang begitu luas, tentu saja paradigma sentralistik akan menjadi sesuatu yang sangat mustahil dalam menciptakan pemerataan kemakmuran dan keadilan serta pemberdayaan yang merata bagi semua warga negara.

Sejak era reformasi bergulir, proyek desentralisasi yang diwujudkan dalam proyek otonomi daerah menjadi sesuatu yang sangat signifikan bagi perkembangan dan dinamisasi potensi daerah sehingga mereka bisa memberdayakan dan mengelola potensi dan sumber daya mereka dengan semaksimal mungkin untuk kepentingan daerahnya dan kemakmuran masyarakat yang ada di daerahnya. Jadi, membahas tentang desentralisasi tentu merupakan sebuah upaya yang signifikan agar terjadi sebuah pemahaman yang utuh tentang apa dan bagaimana hakikat desentralisasi itu sendiri? Selain itu, desentralisasi juga merupakan sesuatu yang khas dan bersifat lokal, sehingga proyek desentralisasi ini tentu akan sangat berbeda dari satu negara ke negara yang lain.

Pengertian desentralisasi ini telah banyak didefinisikan oleh para ahli dari berbagai sudut pandang, terutama perspektif politik dan administrasi publik. Salah satu definisi desentralisasi yang menjadi rujukan dalam perspektif administrasi publik adalah dikemukakan Rondinelli dan Cheema (1983: 18) yang menyatakan bahwa desentralisasi: “...*The transferring of planning, decision-making, or*

administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local governments, or nongovernmental organizations". Desentralisasi menurut Rondinelli dan Cheema merupakan penyerahan perencanaan, pengambilan keputusan atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administrasi lokal, organisasi semi-otonom dan organisasi parastatal, pemerintah lokal atau organisasi daerah.⁸

Menurut Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu Negara.⁹ Secara internasional konsep-konsep desentralisasi sudah diatur dalam konsep-konsep hukum yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa terutama United Nation dalam E. Koswara (2001:48)¹⁰ , sebagai berikut : *"decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration to field officer or by devolution to local authorities or local bodies."* Pengertian tersebut menyebutkan bahwa desentralisasi menunjukkan pada penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah baik dalam bentuk dekonsentrasi maupun dalam bentuk devolusi.¹¹

Esensi dari konsep desentralisasi sesungguhnya berkaitan dengan upaya pemerintah untuk menyerahkan sebagian kewenangannya, baik kepada

⁸ Rondinelli, Dennis A, dan G. Shabbir, Cheema, 1983, *Implementing Decentralization Policies: An Introduction Decentralization and Development Policy Implementation Countries*. Sage Publications, New Delhi, hlm.18

⁹ Mawhod, 1983, *Desentralization Government*, Newyork Press. hlm. 20.

¹⁰ Kosuara, 2001, *Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Pespektif Dezentralisasi*, Bina Cipta, Jakarta.

¹¹ Kusuma, RM.A.B, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

pemerintahan yang ada di bawahnya maupun pihak lain termasuk kepada pihak swasta.

Di Indonesia desentralisasi dalam perundang-undangan diartikan sebagai proses pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang.¹²

Secara substantif dapat dikemukakan bahwa urgensi pelaksanaan otonomi daerah, antara lain: Pertama, upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di daerah. Kedua, upaya untuk memperlancar pelaksanaan pembangunan, khususnya di daerah. Ketiga, meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokratisasi pemerintahan. Keempat, meningkatkan keadilan dan pemerintahan dalam berbagai dimensi kehidupan. Urgensi pelaksanaan otonomi daerah tersebut akan terjawab manakala kebijakan otonomi daerah tersebut dapat dilaksanakan secara efektif.

c. Teori Pengawasan

Pengawasan dalam bahasa Inggris berasal dari kata *controlling*. Sujamto memberikan pemahaman bahwa fungsi *controlling* memiliki perspektif pengawasan dan pengendalian.¹³ Pengawasan dalam arti sempit adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Pengendalian memiliki pemahaman yang lebih “memaksa” dibandingkan pengawasan. Pengendalian adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk menjamin

¹² Said, 2008, *Arah Baru Otonomi Daerah*, CV Gramedia, Jakarta.

¹³ Sujamto, 1983, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 17.

dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Secara lebih lengkap, Mockler, dalam Stoner, Freeman, dan Gilbert mengemukakan fungsi pengawasan sebagai berikut:

“Sebuah upaya sistematis dalam menetapkan ukuran standar kinerja dan berbagai tujuan yang direncanakan, mendesain sistem informasi umpan balik, membandingkan antara kinerja yang dicapai dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan tingkat signifikansi dari setiap penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya perusahaan dipergunakan secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan perusahaan.”¹⁴

Sementara itu, terdapat pendapat lain mengenai pengertian pengawasan. Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan dari pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.¹⁵

Pasal 2 ayat (1) Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan menyebutkan bahwa pengawasan terdiri dari:

- 1) Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atasan langsung baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah; dan
- 2) Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan fungsional, dalam hal ini aparat pengawasan intern pemerintah (APIP).

¹⁴ Stoner, James AF., R. Edward Freeman, Daniel R. Gilbert, JR, 1995, *Management, 6th Edition*”, Prentice. Hall Inc, New Jersey., hlm. 12.

¹⁵ Sirajun dkk, 2012, *Hukum Pelayanan Publik*. Setara press, Malang.

Selain itu, terdapat juga bentuk pengawasan lainnya, yang berupa:

- 1) Pengawasan politis yang dilaksanakan oleh lembaga legislatif;
- 2) Pengawasan eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); dan
- 3) Pengawasan oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui organisasi kemasyarakatan.

Menurut Victor M. Situmorang pengawasan dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis, yaitu:¹⁶

- 1) Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
 - a) Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara langsung di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara “*on the spot*” pula dari pelaksana.
 - b) 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*”.
- 2) Pengawasan preventif dan pengawasan represif
 - a) Pengawasan preventif dilakukan melalui pra audit, yaitu sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.

¹⁶ Situmorang, Victor M, dan Yusuf, Juhir, 1993, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta., hlm.21.

- b) Pengawasan represif dilakukan melalui post audit, yaitu setelah pekerjaan selesai, dengan melaksanakan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, dan sebagainya.
- 3) Pengawasan intern dan pengawasan ekstern
- a) Pengawasan intern Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri.
 - b) Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi.

Teori ini penulis gunakan untuk menganalisis pola-pola pengawasan yang selama ini diterapkan dalam pengelolaan keuangan daerah. Teori pengawasan juga digunakan untuk mengurai solusi dari permasalahan kesenjangan antara kelembagaan pemerintah daerah dengan penerapan aturan hukum pengelolaan keuangan daerah dari perspektif pengawasan.

d. Teori Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah

Menurut Abdul Halim, pengelolaan keuangan negara dan daerah dalam arti manajemen keuangan negara dan daerah pada hakikatnya adalah pengelolaan anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan, yang lebih dikenal dengan APBN dan APBD.¹⁷ Hal ini sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini yakni tercantum dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang pada intinya menyatakan bahwa pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara,

¹⁷Abdul Halim, "Sekelumit Hubungan Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah Dengan Hukum/Peraturan Perundang-undangan", dalam Abdul Halim dan Icku Ranga Bawono, hlm.2.

dan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara tersebut setiap tahun disusun APBN dan APBD.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terdapat lagi asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas pengelolaan keuangan negara yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 adalah sebagai berikut:¹⁸

- 1) asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku;
- 2) asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara;
- 3) asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 4) asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan

¹⁸ Saidi, Muhammad Djafar, 2013, *Hukum Keuangan Negara*. Rajagrafindo Persada, Cetakan ke-3, Jakarta.

untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi siapapun.

Pemegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara di Indonesia dapat dilihat dari ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) dinyatakan bahwa kekuasaan tersebut:

- 1) dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
- 2) dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
- 3) diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- 4) tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 6 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 melahirkan istilah keuangan daerah selain istilah keuangan negara yang telah dikenal sebelumnya. Hal ini sejalan dengan berkembangnya desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Republik Indonesia pasca reformasi tahun 1998.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah di Pasal 1 angka 2 dinyatakan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran,

pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah.

Lebih lanjut pada Pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pada ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala Daerah memiliki kewenangan diantaranya untuk menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual menguraikan konsepsi atau pengertian yang akan digunakan dalam penelitian hukum. Lebih lanjut paradigma konsepsi dalam penelitian hukum meliputi: masyarakat hukum, subjek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, dan objek hukum.¹⁹ Kerangka konseptual menjelaskan definisi-definisi dapat diambil dari peraturan perundangan. Konseptual tersebut akan dijadikan pedoman operasional di dalam proses pengumpulan, pengolahan, analisa dan konstruksi data.²⁰

a. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek strukturai dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap

¹⁹ Soekanto, Soerjono, dan Sri, Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Press, Depok, hlm. 7.

²⁰ Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm.137.

organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.²¹

Esensi pemerintahan di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang terpola dalam sistem pemerintahan negara federal atau negara kesatuan. Sistem negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal (pusat), pemerintah negara bagian (provinsi), dan pemerintah daerah otonom. Sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota)²²

Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari kewenangannya kepada daerah-daerah.²³

²¹ Matutu, Mustamin DG, dkk, 1999, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*. UII Press, Yogyakarta, hlm.24-26

²² Kusuma, RM.A.B, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.299.

²³ Gadjong, Agussalim Andi, 2007, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum, Cetakan Pertama*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm.78.

Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).²⁴

Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.²⁵

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan tirbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.²⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie, negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan

²⁴ Marmki, M.Laica, 1999, *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*, PSKMP-LPPM UNHAS Makassar, hlm.12.

²⁵ Gie, The Liang, 1967, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (I)*, Gunung Agung, Jakarta, hlm.38-39.

²⁶ Huda, Ni'matul, 2007. *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT.RajaGrafindo Persada , Jakarta, hlm.93.

konstitusional yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.²⁷

Indonesia sebagai salah satu negara kesatuan, yang pemerintahannya terbagi dalam pemerintahan pusat (pemerintah pusat) dan pemerintahan subnasional (provinsi, kabupaten dan kota). Kedaulatan tidak terbagi dalam satuan-satuan pemerintahan lainnya (daerah-daerah). Oleh karena itu, satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam membentuk undang-undang dasar dan undang-undang, serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri. Keberadaan satuan pemerintahan daerah adalah tergantung pada (*dependent*) dan di bawah (*subordinate*) pemerintah. Hal ini menjadi prinsip dasar negara kesatuan, sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah-pisah.²⁸

Penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi kepada organisasi yang lebih rendah inilah yang disebut dengan desentralisasi. Jadi desentralisasi adalah penyerahan kewenangan politik dan administrasi dari puncak hierarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi dibawahnya (pemerintah daerah). Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun organisasi maka pada jenjang organisasi yang disertai wewenang tersebut timbul otonomi.²⁹

²⁷ Asshiddiqie, Jimly, 2001, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, The Habibie Center, Jakarta, hlm.28.

²⁸ Hoessein, Benyamin, "Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Lokalitas", *Makalah pada Seminar Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Restrukturisasi Perekonomian Nasional dan Otonomi Daerah*, Juni 2001.

²⁹ Nurcholis, Hanif, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta. hlm.7.

b. Keuangan Negara dan Daerah

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa keuangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris yakni kata *monetary* atau moneter, sedangkan kata *finance* mempunyai arti pembiayaan. Sementara itu, istilah keuangan negara biasa dikaitkan dengan "*public finance*". *Finance* atau pembiayaan adalah kegiatan yang berkaitan dengan uang. Sedangkan uang dapat diartikan baik secara fisik konkrit, yaitu uang kertas atau uang logam, atau bisa juga dilihat uang dalam pengertiannya yang abstrak, yaitu suatu konsep tentang alat tukar ekonomis. Jika dikaitkan dengan subjek pemilik atau pengaturnya, uang dan keuangan itu ada yang merupakan uang negara atau uang publik, dan ada yang bukan uang negara. Bagaimanapun keuangan negara (*public finance*) dalam konteks hukum publik harus dibedakan dari keuangan privat dalam konteks hukum perdata. Uang milik perorangan warga negara, uang atau dana modal atau kekayaan perusahaan sebagai badan hukum juga harus dibedakan dari pengertian mengenai keuangan negara (2008: 808-809).³⁰

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dijelaskan bahwa Keuangan Negara merupakan suatu hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala yang dalam bentuk uang ataupun barang dapat dijadikan hak milik negara. Keuangan negara bisa dimaknai sebagai suatu kekayaan pemerintah yang didapat dari penerimaan, hutang, pinjaman pemerintah atau dapat pula dari pengeluaran pemerintah, kebijakan fiskal dan kebijakan moneter.³¹

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *op cit.*, hlm. 808-809.

³¹ Pasal 1 angka 1, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Jimly Asshiddiqie membedakan pengertian uang dan keuangan negara dalam lima kategori pengertian, yaitu:

- 1) Pengertian pertama dalam arti semua hak dan kewajiban yang menyangkut kekayaan milik negara atau dikuasai oleh negara baik yang berupa uang, barang, atau berupa apa saja yang bernilai ekonomis atau dapat dinilai dengan uang, baik yang bersifat nyata dan konkrit atau masih bersifat potensial dan abstrak.
- 2) Pengertian kedua dalam arti semua kekayaan milik negara yang dapat dinilai dengan uang dan memiliki nilai buku atau yang termasuk dalam catatan kekayaan akuntansi negara.
- 3) Pengertian ketiga dalam arti hak dan kewajiban yang menyangkut keuangan atau dana milik negara yang pengelolaannya dilakukan melalui APBN, APBD, dan/atau melalui anggaran perusahaan negara dan perusahaan daerah, serta badan-badan lain, termasuk badan swasta yang mengelola uang negara.
- 4) Pengertian keempat dalam arti anggaran pendapatan dan belanja negara, baik tingkat pusat (APBN) ataupun tingkat provinsi dan kabupaten/kota (APBD).
- 5) Pengertian kelima dalam arti Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tingkat pusat saja (2008: 819-820).³²

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai

³² Jimly Asshiddiqie, ... *op.cit.*, hlm. 819-820

dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut.³³

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa keuangan daerah sebenarnya adalah juga keuangan negara. Sebabnya adalah, negara Indonesia tersusun sebagai satu negara kesatuan (*unitary state*). Karena itu, sebagai suatu badan hukum publik (*public body*), negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah suatu kesatuan badan hukum yang bersifat tunggal dan tidak terpecah-pecah atau terpisah-pisah. Bahwa di dalamnya terdapat pengaturan-pengaturan yang memberikan otonomi yang bersifat sangat luas ataupun bersifat khusus kepada satu-dua daerah provinsi ataupun daerah kabupaten dan kota, maka hal itu tetap tidak mengurangi pengertian bahwa Republik Indonesia adalah satu negara kesatuan yang berbentuk satu badan hukum publik yang tunggal. Dalam konteks paham negara kesatuan yang demikian, maka pengertian uang dan kekayaan Negara Kesatuan Republik Indonesia juga bersifat tunggal dan terintegrasi. Oleh karena itu, uang daerah adalah juga uang Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pendapatan dan pengeluaran pemerintahan daerah provinsi tertentu atau daerah kabupaten tertentu adalah juga pendapatan dan pengeluaran pemerintahan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan manajemen keuangan (2008: 835).³⁴

c. Pengawasan Keuangan Daerah

Untuk menguraikan penafsiran maksud dari judul “Pengawasan Keuangan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi daerah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, maka perlu di jelaskan terlebih

³³ Pasal 1 angka 1, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 835.

dahulu terhadap istilah-istilah yang terkandung dalam pengawasan keuangan daerah tersebut:

1) Pengawasan Keuangan Daerah

Pengawasan menurut KBBI yaitu suatu cara maupun perbuatan guna mengamati dan menjaga baik-baik sesuatu untuk kepentingan tertentu. Dimana pengawasan keuangan daerah adalah rangkaian proses dengan prinsip yang menentukan daerah bekerja sesuai rencana serta syarat hukum yang ada pada undang-undang. Dalam hukum, pengawasan guna meminimalisir penyelewengan APBD guna dicapai Badan Pengatur Fiskal Daerah terkait.³⁵

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh:

- a) Provinsi oleh Menteri untuk pengawasan umum, dan Menteri Teknis/ kepala lembaga pemerintah non kementerian untuk pengawasan teknis.
- b) Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk pengawasan umum dan teknis.

Pada ayat 12 dinyatakan bahwa pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (11) dilaksanakan oleh APIP sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.³⁶

³⁵Nur, Annisa Islamiyah, 2017, *Dampak Pengawasan Keuangan Daerah serta Pemanfaatan Teknologi Informasi kepada Nilai Informasi Laporan Keuangan pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Gowa*. (Skripsi) Universitas Muhammadiyah, Makassar, hlm 13.

³⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 10.

2) Keuangan Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 1 angka 1 mengartikan bahwa Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

3) Otonomi Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pasal 1 angka 6 terkait otonomi daerah yaitu kewenangan daerah guna pengaturan serta mengelola urusan maupun kepentingan masyarakatnya sesuai dengan sistem negara.³⁷ Hal tersebut merupakan kewajiban kepada daerah otonom guna menyusun dan membentuk secara mandiri urusan pemerintahannya.

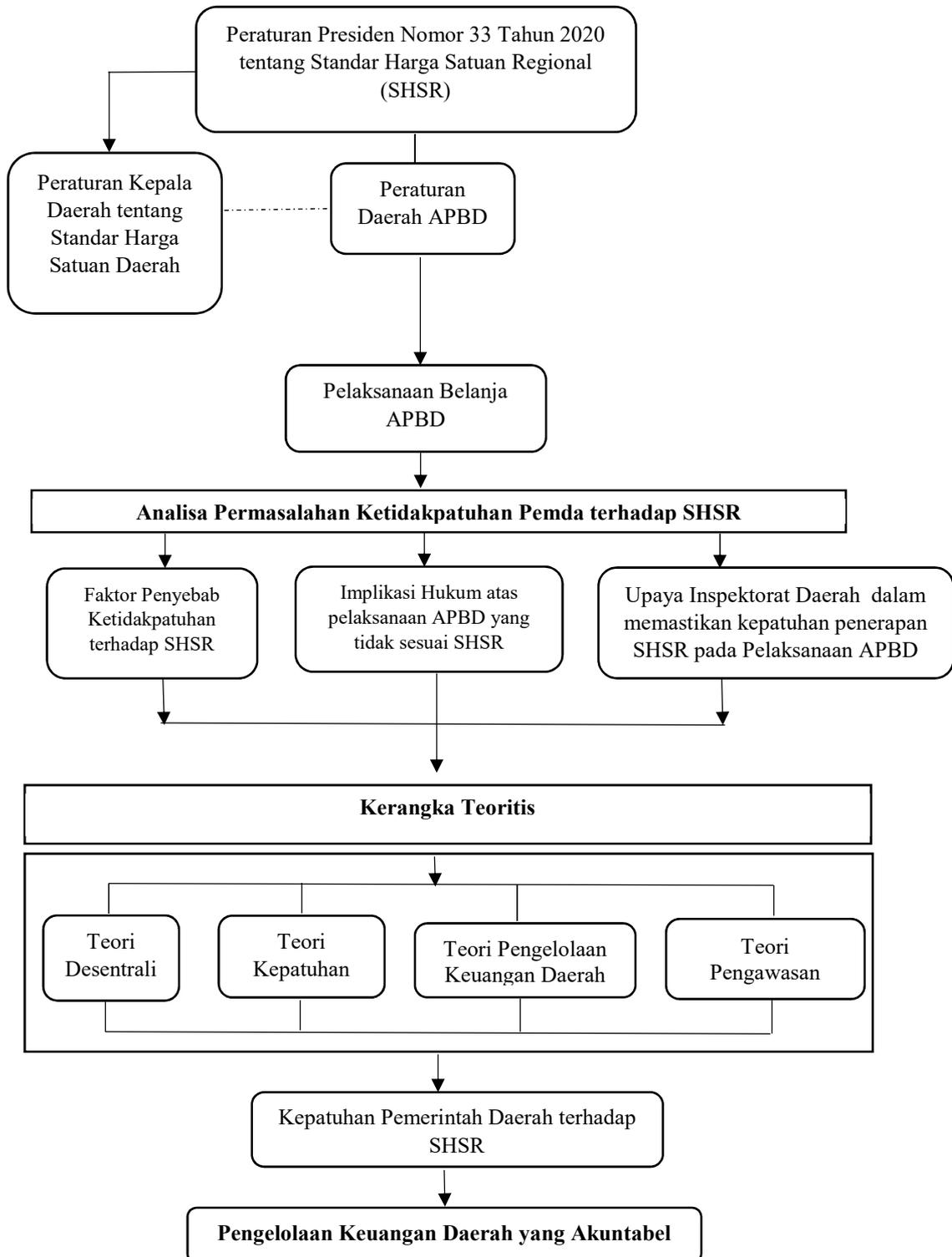
Pemerintahan daerah memakai otonomi daerah sebagai proses pengalihan dekonsentrasi pada desentralisasi. Dimana pelimpahan tersebut berupa operasional bertujuan agar meraih efisiensi pada pelayanan publik.³⁸

³⁷ Sekretariat Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 1 angka 6.

³⁸ Dharmendra, Robin, 2010, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Pemerintahan Desa Sungai Tonang Kecamatan Kampar Utara (Tinjauan Fiqih Siyazah)*. (Skripsi) Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Riau, hlm 23.

3. Bagan alur Pikir

Bagan alur pikir penelitian tesis ini dapat dipetakan dalam gambar sebagai berikut:



Gambar 1 Bagan Alur Pikir Penelitian

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan di dalam tesis ini adalah jenis penelitian yuridis normatif atau *library research* sutr. Penelitian Yuridis Normatif³⁹ yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan cara menelaah kaidah-kaidah, norma, norma, aturan-aturan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Pendekatan tersebut dimaksud untuk mengumpulkan berbagai macam peraturan perundang-undangan, teori-teori dan literatur-literatur yang erat hubungan dengan keuangan daerah dan pengawasan atas pelaksanaan keuangan daerah.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan sehingga mencapai tujuan penelitian.⁴⁰ Pendekatan penelitian dalam tesis ini menggunakan pendekatan:

- a) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) akan memunculkan objek-objek yang menarik dari sudut pandangan pengetahuan yang praktis sehingga dapat menentukan maknanya secara tepat dan dapat digunakan dalam proses pemikiran dengan mengidentifikasi terhadap prinsip, pandangan dan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru;⁴¹
- b) Perundang-Undangan (*Statue Approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus.⁴²

³⁹ *Op. Cit.*, Soerjono Soekanto, 2010, hlm. 27

⁴⁰ Muhammad, Abdulkadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti Bandung, hlm. 112.

⁴¹ Mohammad Mulyadi, 2013, *Riset Desain Dalam Metodologi Penelitian, Jurnal Studi Komunikasi Dan Media*, 16.1 (2013), 71-80, hlm. 78

⁴² Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta., hlm. 97.

c) Pendekatan Kasus (Case Approach)

Pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian normatif mempunyai tujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum.

3. Sumber dan Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini menurut sumbernya menggunakan data pustaka. Data pustaka ini dinamakan data sekunder untuk membedakan dengan data primer yang bersumber langsung dari masyarakat.⁴³ Data kepustakaan dari sudut sifat informasi yang diberikan dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Bahan/Sumber Primer, bahan pustaka yang berisi pengetahuan ilmiah baru, pengertian baru, atau gagasan/ide, hasil wawancara, survey, dan kuesioner yang mencakup buku, kertas kerja konferensi, lokakarya, seminar, simposium, laporan penelitian, laporan teknis, majalah, disertasi atau tesis, dan paten (2010: 29).⁴⁴
- b. Bahan/sumber sekunder, bahan pustaka berupa informasi tentang bahan primer, yang meliputi abstrak, indeks, bibliografi, penerbitan pemerintah, dan bahan acuan lainnya (2010: 29).⁴⁵ Bahan yang digunakan penulis adalah Laporan Hasil Pemeriksaan BPK dan Laporan Hasil Audit Inspektorat Daerah.

⁴³ *Op. Cit.*, Soerjono Soekanto, 2010, hlm. 11.

⁴⁴ *Op.cit.*, Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, hlm. 29.

⁴⁵ *Op.cit.*, Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, hlm. 29.

4. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan Data yang digunakan pada penelitian ini adalah prosedur studi pustaka. Studi Kepustakaan adalah Pengkajian tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber. Pengkajian tersebut dilakukan dengan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah dan mengutip dari buku-buku literatur, perundang-undangan, dokumen, dan pendapat para sarjana dan ahli⁴⁶ yang berkaitan dengan kelembagaan daerah dan pengelolaan keuangan daerah.

b. Pengolahan Data

Setelah data studi pustaka terkumpul, maka data diproses melalui pengolahan data, pengolahan data yaitu kegiatan merapikan data dari hasil pengumpulan data sehingga siap pakai untuk dianalisis. Dengan langkah-langkah sebagai berikut:⁴⁷

- 1) Pemeriksaan data (*editing*), yaitu mengoreksi data yang terkumpul sudah cukup lengkap, sudah benar, dan sudah sesuai dengan masalah;
- 2) Klasifikasi data, yaitu menempatkan data sesuai dengan kelompok-kelompok yang telah ditentukan dalam bagian-bagian pada pokok bahasan yang akan dibahas, sehingga diperoleh data yang objektif dan sistematis sesuai dengan penelitian yang dilakukan.
- 3) Rekonstruksi data (*reconstruction*), yaitu menyusun ulang data secara teratur, berurutan, dan logis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan untuk menjawab pokok bahasan yang diteliti.

⁴⁶ Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung, hlm. 66.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 129

- 4) Sistematis data (*systematizing*), yaitu penyusunan data berdasarkan urutan data yang telah ditentukan dan sesuai dengan ruang lingkup pokok bahasan secara sistematis dengan maksud untuk memudahkan dalam menganalisis data.

4. Analisis Data

Data yang telah diolah kemudian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Analisis kualitatif, yaitu suatu analisa data yang digunakan untuk aspek-aspek normatif (yuridis) melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu kejelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya, sehingga memperoleh gambaran yang baru ataupun menguatkan suatu gambaran yang sudah ada atau sebaliknya.⁴⁸ Data-data yang dianalisis dalam penelitian ini adalah data-data yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan negara.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 134

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Keuangan Daerah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut.⁴⁹

Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah.⁵⁰

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda.⁵¹

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. a. Secara tertib adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan. b. Taat pada peraturan perundang-undangan adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan. c. Efektif merupakan

⁴⁹ Pasal 1 angka 1, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

⁵⁰ *Ibid*, Pasal 1 angka 2.

⁵¹ *Ibid*, Pasal 1 angka 4.

pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil. d. Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu. e. Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah. f. Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. g. Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. h. Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif. i. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional. j. Manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

B. Tujuan, dan Ruang Lingkup Keuangan Daerah

Keuangan daerah memiliki tujuan dan fungsi keuangan daerah dalam pelaksanaannya, diantaranya yaitu:

1. Untuk membenahi kinerja pemerintah daerah;
2. Untuk membantu mendistribusikan sumber daya daerah;
3. Untuk membantu membuat keputusan;
4. Untuk memmanifestasikan pertanggungjawaban publik;
5. Untuk membenahi hubungan kelembagaan;

6. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.

Keuangan daerah dalam pelaksanaannya memiliki Batasan atau ruang lingkup yang semuanya telah disusun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 sebagai berikut:

1. Hak Daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
2. Kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Daerah;
4. Pengeluaran Daerah;
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan, dan/atau
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

C. Lembaga-lembaga Pengawasan

Pengawasan merupakan elemen penting dalam pengelolaan keuangan daerah untuk memastikan bahwa anggaran digunakan sesuai dengan rencana dan peraturan yang berlaku. Pengawasan yang efektif dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan anggaran, korupsi, dan inefisiensi.

Manfaat pengawasan adalah: ⁵²

1. Terlaksanannya kebijakan pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana;
2. Dapat dilakukan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang sudah direncanakan
3. Menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan terhadap kebijakan pemerintah daerah.
4. Untuk mencari jalan keluar bila ternyata dijumpai kesulitan- kesulitan, kelemahan-kelemahan, atau kegagalan-kegagalan kebijakan atau program pemerintah daerah ke arah perbaikan

Jenis Pengawasan berdasarkan ruang lingkungannya:

1. Pengawasan Internal

Dalam peningkatan kinerja, akuntabilitas serta kejujuran keuangan negara yang termaktub dalam UU No 1 Tahun 2004 dengan pernyataan bahwa presiden sebagai penyusun serta penyelenggara sistem pengendalian internal. Salah satu unsur dari pengendalian internal adalah adanya monitoring yang dilakukan pihak independen, yaitu aparat pengawasan fungsional. Antara lain yaitu :

- a) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Dalam pasal 52 disebutkan tugas BPKP yaitu guna menjalankan pengawasan pengelolaan keuangan sesuai peraturan berlaku. Sedangkan Keppres nomor 103 tahun 2001 diterbitkan sebagai pengganti Keppres nomor 31 tahun 1983 tentang BPKP.

⁵² Budiyono, Budiyono. 2015. "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance". *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 7 No 1 Januari –April 2013, hlm 10.

b) Inspektorat Jenderal

Keputusan-keputusan menteri memberi kewenangan kepada inspektur jenderal untuk mengadakan pengendalian sepanjang tahun dan audit rekening keuangan pada akhir tahun.

c) Badan Pengawas Daerah (Bawasda)

Peraturan Pemerintah No 105 Tahun 2000 mengenai Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah memerintahkan pengangkatan pejabat guna menjadi pengawas internal keuangan daerah, yang melapor kepada kepala daerah. PP No 20 Tahun 2004 mengenai Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa pengawasan fungsional terhadap pelaku kebijakan pemerintah daerah dilaksanakan inspektorat departemen dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda).

2. Pengawasan Eksternal

Dalam UUD NKRI TAHUN 1945 pasal 23E, 23F, 23G, disebutkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga tinggi setingkat DPR, Kepresidenan (Pemerintah) dan Mahkamah Agung. Lembaga-lembaga itu berada pada kedudukan yang sama tinggi. BPK juga berfungsi sebagai pengawasan pengelolaan keuangan negara diluar kuasa pemerintah. Undang-Undang Dasar menetapkan BPK sebagai lembaga audit tertinggi di Indonesia. Amandemen keempat atas UUD yang mengatur kemandirian BPK sebagai satu-satunya lembaga audit eksternal yang diberikan negara. BPK menyerahkan laporan-laporannya pada Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam hal audit atas lembaga-lembaga pemerintah daerah, pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada anggota dewan BPK dicalonkan DPR (sejak tahun 2004 setelah dipertimbangkan DPD) dan diangkat

presiden.⁵³ Dari perspektif Hukum Tata Negara yang mengartikan bahwa pengawasan tidak hanya terkait pelaksanaan kepemimpinan yang bukan hanya kekuasaan. Namun, terkait pelaksanaan sesuai konteks guna penentuan tanggung jawab hukum, politik, moral serta sebuah kewajiban guna kekuasaan yang berbentuk fungsional.⁵⁴

D. Macam-Macam Pengawasan

1. Pengawasan Preventif

Pengawasan ini dilaksanakan sebelum tujuan itu terjadi. Maksudnya pengawasan preventif ini adalah menghindari terjadinya penyimpangan dalam penerapannya. Disebut sebagai pre audit.⁵⁵

2. Pengawasan Represif

Dilaksanakan guna memastikan keberlangsungan pengerjaan yang sesuai dengan tujuan yang disebut post audit mencakup pemeriksaan anggaran.⁵⁶

3. Syarat-syarat Pengawasan

Pelaksanaan dilakukan dengan syarat sebagai berikut guna hasil yang sesuai:

- a) Memberikan sifat serta kegiatan yang sesuai;
- b) Memberikan laporan penyimpangan dengan aktif;
- c) Memberikan perhatian yang berkemajuan guna memberikan strategi yang sesuai untuk meminimalisir penyelewengan;
- d) Memisahkan hal penting karena tanggung jawab pengawasan;

⁵³ Hidayat, Arif, et al, 2005, *Panduan Pengawasan Keuangan Daerah*. Pena Grafika, Jakarta, hlm 85.

⁵⁴ Mawardi, Arsyad, *Pengawasan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Rasail Media Group, Semarang, hlm 141.

⁵⁵ Soejito, Irawan, 1983, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, hlm 12.

⁵⁶ Simbolon, Maringan Masry, 2001, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*, Pena Grafika, Semarang, hlm 64.

- e) Memiliki sifat objektif;
- f) Memiliki sifat fleksibel guna solusi yang diperlukan bagi hal yang penting;
- g) Memiliki sifat ekonomis;
- h) Memerlukan pemahaman agar dapat dipahami;
- i) Memerlukan koreksi.⁵⁷

Pengawasan ini wajib dilakukan untuk memperhatikan apakah tujuan yang dibuat dapat terselesaikan dengan tepat. Dimana pengelolaan merupakan aktivitas dengan orientasi guna penyelarasan tujuan dengan pelaksanaan sesuai Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan daerah dalam pasal 16.⁵⁸

PP No. 60 Tahun 2008 tentang SPIP, dalam upaya penguatan efektivitas penyelenggaraan SPIP maka menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota bertanggung jawab atas efektivitas penyelenggaraan Sistem Pengendalian Internal di lingkungan masing-masing. Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas Sistem Pengendalian Internal dilakukan pengawasan internal atas penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan negara; dan pembinaan penyelenggaraan SPIP. Pengawasan internal atas penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah dilakukan oleh APIP melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya yang diuraikan sebagai berikut:

⁵⁷Pramukti, Angger Sigit, dan Meylani, Cahyaningsih, 2018, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*. Media Press Digital, Yogyakarta. hlm 16-17.

⁵⁸ Keputusan Presiden nomor 74 tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

1. Audit

Audit merupakan proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, objektif dan profesional berdasarkan standar audit, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Pelaksanaan audit terdiri atas audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu. Audit kinerja merupakan audit atas pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang terdiri atas aspek kehematan, efisiensi, dan efektivitas sedangkan Audit dengan tujuan tertentu mencakup audit yang tidak termasuk dalam audit kinerja. Pelaksanaan audit internal di lingkungan Instansi Pemerintah dilakukan oleh pejabat yang mempunyai tugas melaksanakan pengawasan dan yang telah memenuhi syarat

kompetensi keahlian sebagai auditor. Syarat kompetensi keahlian sebagai auditor dipenuhi melalui keikutsertaan dan kelulusan program sertifikasi. Kebijakan yang berkaitan dengan program sertifikasi ditetapkan oleh instansi pembina jabatan fungsional sesuai peraturan perundang-undangan. Untuk menjaga perilaku pejabat, disusun kode etik aparat pengawasan internal pemerintah. Pejabat wajib menaati kode etik yang disusun oleh organisasi profesi auditor dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah. Untuk menjaga mutu hasil audit yang dilaksanakan aparat pengawasan internal pemerintah, disusun standar audit. Setiap pejabat wajib melaksanakan audit sesuai dengan standar audit. Standar audit disusun oleh

organisasi profesi auditor dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.

Setelah melaksanakan tugas pengawasan, aparat pengawasan internal pemerintah wajib membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan Instansi Pemerintah yang diawasi. Dalam hal BPKP melaksanakan pengawasan atas kegiatan kebendaharaan umum negara, laporan hasil pengawasan disampaikan kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan kepada pimpinan Instansi Pemerintah yang diawasi. Secara berkala, berdasarkan laporan hasil pengawasan, BPKP menyusun dan menyampaikan ikhtisar laporan hasil pengawasan kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Secara berkala, berdasarkan laporan hasil pengawasan, Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota menyusun dan menyampaikan ikhtisar laporan hasil pengawasan kepada menteri/pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya dengan tembusan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Untuk menjaga mutu hasil audit aparat pengawasan internal pemerintah, secara berkala dilaksanakan telaahan sejawat. Pedoman telaahan sejawat disusun oleh organisasi profesi auditor. Aparat pengawasan internal pemerintah dalam melaksanakan tugasnya harus independen dan obyektif.

2. Reviu

Reviu merupakan penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan. Pada Pasal 57 PP No. 60 Tahun 2008 dijelaskan bahwa setiap APIP wajib melakukan reviu atas laporan keuangan instansi pemerintahan yang diawasi, yaitu :

- a) Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan internal melakukan reviu atas laporan keuangan kementerian negara/lembaga sebelum disampaikan menteri/pimpinan lembaga kepada Menteri Keuangan.
- b) Inspektorat Provinsi melakukan reviu atas laporan keuangan pemerintah daerah provinsi sebelum disampaikan gubernur kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
- c) Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan reviu atas laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota sebelum disampaikan bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
- d) BPKP melakukan reviu atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sebelum disampaikan Menteri Keuangan kepada Presiden.
- e) Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menetapkan standar reviu atas laporan keuangan untuk digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan reviu atas laporan keuangan oleh aparat pengawasan internal pemerintah.

Dalam pelaksanaan reviu atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun

2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Reviu atas LKPD yang bertujuan untuk memberikan keyakinan terbatas bahwa LKPD disusun berdasarkan Sistem Pengendalian Internal yang memadai dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (Pasal 4).

3. Evaluasi

Evaluasi merupakan rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan, dan menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan.

4. Pemantauan

Pemantauan merupakan proses penilaian kemajuan suatu program atau kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

5. Kegiatan Pengawasan Lainnya

Kegiatan Pengawasan Lainnya merupakan kegiatan pengawasan, antara lain berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan dan pelatihan, bimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan, dan pemaparan hasil pengawasan.

Pada Peraturan Menteri Negara Perdayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/220/M.PAN/7/2008 Tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya juga dijelaskan bahwa APIP melakukan pengawasan internal di lingkungan pemerintah. Pada Pasal 6 dijelaskan bahwa pengawasan dalam konteks pengawasan internal adalah seluruh proses kegiatan audit, evaluasi, reviu, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain, seperti konsultansi (*consultancy*),

sosialisasi, asistensi, terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai (*assurance*) bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata kelola/keperintahan yang baik (*good governance*).

E. Standar Audit APIP dan Standar Pemeriksaan BPK

Berdasarkan standar Audit APIP, Pengawasan intern didefinisikan sebagai seluruh proses kegiatan audit, reuiu, pemantauan, evaluasi, dan kegiatan pengawasan lainnya berupa asistensi, sosialisasi dan konsultasi terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

Pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Masing-masing, baik itu APIP atau BPK memiliki standar audit atau standar pemeriksaan yang berbeda. Sebagaimana diuraikan sebagai berikut:

1) Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI)

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) Nomor 5 Tahun 2008 tentang Standar Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah mendefinisikan pengertian Standar audit adalah kriteria atau ukuran mutu minimal

untuk melakukan kegiatan audit yang wajib dipedomani oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

SAIPI diterbitkan oleh Asosiasi Audit Intern Pemerintah Indonesia, melalui Peraturan Asosiasi Audit Intern Pemerintah Indonesia Nomor PER-01/AAIPI/DPN/2021 tentang Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia. Standar ini mencakup 2 Standar yaitu standar atribut dan standar kinerja sebagai berikut.

- a) Standar atribut merupakan standar yang mengatur tentang atribut organisasi dan individu yang melakukan pengendalian intern.
- b) Standar kinerja mengatur sifat pengawasan intern dan menetapkan kriteria mutu untuk mengukur kinerja jasa pengawasan intern.

Adapun tujuan dari disusunnya standar audit APIP ini adalah untuk.⁵⁹

- a) menetapkan prinsip-prinsip dasar yang merepresentasikan praktik-praktik audit yang seharusnya.
- b) menyediakan kerangka kerja pelaksanaan dan peningkatan kegiatan audit intern yang memiliki nilai tambah.
- c) menetapkan dasar-dasar pengukuran kinerja audit.
- d) mempercepat perbaikan kegiatan operasi dan proses organisasi.
- e) menilai, mengarahkan dan mendorong auditor untuk mencapai tujuan audit menjadi pedoman dalam pekerjaan audit.
- f) menjadi dasar penilaian keberhasilan pekerjaan audit.

⁵⁹ Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara Nomor 5 Tahun 2008.

2) Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN)

Berdasarkan mandat yang diberikan kepada BPK sesuai yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Keuangan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, BPK mengemban tugas dalam memeriksa pengelolaan keuangan dan tanggung jawab negara. Dalam melaksanakan tanggung jawab tersebut, BPK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai sebagai Pemeriksa eksternal Pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara berpedoman pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. SPKN di susun dah disahkan melalui Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang SPKN. SPKN merupakan patokan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab negara.

SPKN terdiri dari Kerangka Konseptual Pemeriksaan dan Pernyataan Standar Pemeriksaan (PSP). Sebagaimana diuraikan berikut:

- a) Kerangka Konseptual Pemeriksaan
- b) PSP adalah standar pemeriksaan yang menjadi pedoman dalam menjaga kualitas mutu pemeriksaan BPK diberi judul, nomor, dan tanggal efektif.

Terdapat 3 PSP yang tertuang dalam SPKN yaitu:

- 1) PSP Nomor 100 tentang Standar Umum;
- 2) PSP Nomor 200 tentang Standar Pelaksanaan Pemeriksaan; dan
- 3) PSP Nomor 300 tentang Standar Pelaporan Pemeriksaan.

Sebagai turunan dari SPKN BPK memiliki beberapa peraturan pelaksanaan dalam melaksanakan pemeriksaan keuangan negara diantaranya Pedoman Manajemen Pemeriksaan (PMP) dan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Pemeriksaan Keuangan. Di dalam Juklak mengatur secara rinci mengenai metodologi

pemeriksaan yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan pemeriksaan dan pelaporan hasil pemeriksaan. Berdasarkan PMP, Juklak dan Petunjuk Teknis (Juknis) serta peraturan lainnya yang menjadi tools dalam menjaga kualitas pemeriksaan sesuai standar yang telah ditetapkan sesuai SPKN.

F. Penetapan Standar Harga Satuan Daerah

Pedoman penyusunan Standar Harga Satuan (SHS) Daerah merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh masing-masing daerah, dan langkah dalam penyusunannya pun berbeda-beda. Sampai dengan saat ini Pemerintah Pusat memberikan keleluasaan kepada Pemerintah daerah untuk mengatur mekanisme penetapan Standar Harga Satuan Daerah, belum ada peraturan dari Pemerintah Pusat yang mengatur lebih lanjut mengenai pedoman atau tata cara prosedur dalam menetapkan Standar Harga Satuan Daerah. Lebih lanjut belum ada keseragaman langkah atau prosedur dalam penetapan standar harga satuan daerah, ada yang telah menetapkan dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah, namun ada juga yang menetapkannya dalam bentuk Standard Operating Procedure (SOP), pada dasarnya pelaksanaan penyusunan atas Standar Harga Satuan Daerah didasarkan pada proses survey harga /tarif yang dilakukan oleh Tim Penyusun SHS Daerah. Hal tersebut wajib dilakukan untuk menentukan harga atau tarif wajar suatu barang dan jasa untuk perencanaan dan pelaksanaan APBD.

Sebagaimana disebutkan pada bagian di atas, dinyatakan bahwa Ketidapatuhan Pemda terhadap SHSR terjadi pada belanja honorarium, perjalanan dinas, belanja pemeliharaan sebagaimana SHSR pada Perpres Nomor 33 Tahun 2020 mengatur hal-hal tersebut. Lebih lanjut SHSR tidak mengatur mengenai standar harga barang, yang pastinya tarif atau harganya bervariasi di tiap daerah,

sehingga Pemda leluasa untuk menentukan standar harga barang sesuai dengan harga pasar di wilayahnya. Mengutip dari beberapa prosedur penyusunan dan penetapan SHS Daerah, setidaknya memuat langkah sebagai berikut.

1. Pembentukan Tim Penyusun untuk membahas Standar Satuan Harga Daerah;
2. Tim Teknis mengumpulkan data melalui metode survei yang dilakukan ke lapangan mengenai harga ataupun tarif yang berlaku di pasar atas barang dan jasa, kemudian mengevaluasi data dan menyusun draft Standar Satuan Harga;
3. Draft yang telah tersusun kemudian dikoordinasikan oleh Tim Penyusun yang dipimpin Sekretaris Daerah sebagai ketua Tim Penyusun untuk dibahas bersama;
4. Tim Penyusun membahas draft pedoman dan apabila dari hasil pembahasan terdapat perubahan, maka draft tersebut direvisi kembali oleh Tim Teknis Penyusun Pedoman;
5. Apabila setuju dengan draft Standar Satuan Harga maka draft tersebut diserahkan ke Bupati untuk direview. Jika ada perubahan dan masukan dari Bupati maka akan disempurnakan lagi oleh Tim Penyusun;
6. Apabila Bupati setuju maka draft Standar Satuan Harga di SK kan oleh Bagian Hukum;
7. Subkoordinator Sub-Substansi Penyusunan Program menggandakan Buku Standar Satuan Harga; dan
8. Buku Standar Satuan Harga distribusikan kepada pihak terkait.

BAB IV KESIMPULAN

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada pembahasan dan hasil penelitian di atas, maka dalam tesis dapat disimpulkan bahwa:

1. Ketidapatuhan pemerintah daerah di Provinsi Lampung dalam mematuhi Standar Harga Satuan Regional (SHSR) sebagai dasar perencanaan dan pedoman pelaksanaan APBD TA 2021, 2022 dan 2023 disebabkan oleh beberapa permasalahan berikut.

a) pengendalian internal yang kurang memadai oleh masing-masing Pengguna Anggaran (PA) dalam melakukan pengawasan atas pengelolaan keuangan pada OPD yang dipimpinnya.

b) konflik norma dalam proses perencanaan dan pelaksanaan APBD

Adanya ketidaksesuaian antara Peraturan Kepala Daerah tentang SSH Daerah dengan aturan di atasnya yaitu Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang SHSR, dimana Perkada SHS Daerah menetapkan tarif yang lebih tinggi dari SHSR dan memberikan honorarium diluar dari yang telah ditetapkan dalam SHSR. Hal adanya konflik norma tersebut mengakibatkan ketidakpastian hukum yang dialami oleh pengelola keuangan OPD dalam menggunakan standar dalam merencanakan kegiatan dalam APBD dan merealisasikan belanja OPD. Hasil analisis atas LHP BPK terdapat standar satuan harga daerah yang melebihi tarif maksimal yang telah ditetapkan pada SHSR dalam Perpres Nomor 33 Tahun 2020 . Diantaranya standar tarif honorarium, standar biaya perjalanan dinas, standar biaya pemeliharaan kendaraan

c) kurangnya pengawasan APIP terhadap kepatuhan OPD dalam penerapan SHSR pada pelaksanaan APBD TA 2021 s.d. TA 2023

Pengawasan atas kepatuhan penerapan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang SHSR pada Pelaksanaan APBD belum menjadi titik perhatian atau penekanan dalam fokus pengawasan inspektorat.

2. Pelaksanaan APBD yang tidak sesuai SHSR mengakibatkan ketidakefektifan dan ketidakefisienan pelaksanaan APBD. Berdasarkan hasil temuan pemeriksaan BPK yang tertuang dalam LHP atas LKPD TA 2021 s.d. TA 2023 dan LHP PDDT TA 2021 s.d. TA 2023 BPK Perwakilan Provinsi Lampung, atas temuan ketidakpatuhan pemda dalam penerapan SHSR dalam pelaksanaan APBD tersebut memberikan implikasi hukum berupa:

a) Kelebihan pembayaran belanja dengan rekomendasi BPK berupa pengembalian/penyetoran ke Kas Daerah untuk memulihkan indikasi kerugian daerah. Berdasarkan LHP BPK, kelebihan pembayaran atas belanja yang tidak sesuai dengan SHSR pada pelaksanaan APBD TA 2021 s.d. 2023 pada 16 pemerintah daerah di Provinsi Lampung adalah sebesar Rp29.723.523.344,10 dengan rekomendasi BPK kepada Kepala Daerah berupa pengembalian ke Kas Daerah dan pemberian surat teguran atau surat perintah kepada Kepala OPD terkait.

b) Pemborosan yang mengakibatkan pengeluaran belanja membebani keuangan daerah dengan rekomendasi BPK berupa penghentian pembayaran belanja terkait yang tidak sesuai dengan SHSR. Berdasarkan LHP BPK, pemborosan keuangan daerah yang membebani keuangan daerah pada pelaksanaan APBD TA 2021 s.d. 2023 sebesar

Rp14.173.639.924,00, adalah penghentian pengeluaran atas belanja terkait dan pemberian surat teguran atau surat perintah kepada Kepala OPD terkait.

Lebih lanjut berdasarkan hasil audit Inspektorat Kabupaten Way Kanan, Tulang Bawang Barat, Pesawaran dan Tanggamus atas pelaksanaan APBD TA 2021 s.d. 2023 memberikan implikasi hukum berupa:

- a. Kelebihan pembayaran belanja dengan rekomendasi kepada Kepala OPD berupa pengembalian/penyetoran ke Kas Daerah untuk memulihkan kelebihan pembayaran sebesar Rp69.806.000,00.
 - b. Pemborosan sebesar Rp3.800.000,00 dengan rekomendasi kepada Kepala OPD berupa penghentian pembayaran atas pengeluaran belanja terkait
3. Upaya yang telah dilaksanakan Inspektorat Pemerintah Daerah Di Provinsi Lampung dalam menerapkan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang SHSR dan memastikan kepatuhan atas penerapannya dalam pelaksanaan APBD 2021 s.d. 2023 adalah:
- a) Pengawasan melalui pelaksanaan audit ketaatan/kepatuhan
Dalam pelaksanaan pengawasan oleh Inspektorat untuk memastikan kepatuhan OPD dalam menerapkan SHSR pada pelaksanaan APBD belum berlangsung secara optimal dikarenakan oleh hal-hal sebagai berikut:
 - (1) Perencanaan PKPT Inspektorat belum sepenuhnya berbasis resiko;
 - (2) Penerapan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang SHSR pada Pelaksanaan APBD Belum Menjadi Sasaran Audit Kepatuhan Inspektorat Daerah;

- (3) Ruang Lingkup Audit Ketaatan/Kepatuhan yang dilaksanakan oleh Inspektorat lebih menekankan pada aspek administrasi daripada aspek kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan;
- (4) Metode Audit yang kurang mendalam pada pelaksanaan pengujian kepatuhan OPD terhadap peraturan perundang-undangan
 - (a) Langkah audit yang dijadikan pedoman dalam audit ketaatan/kepatuhan oleh Inspektorat belum menggambarkan pengujian yang mendalam atas suatu prosedur audit;
 - (b) Waktu pelaksanaan audit ketaatan/kepatuhan Inspektorat yang relatif singkat;
 - (c) Pengambilan sampel audit OPD oleh Inspektorat yang lebih sedikit; dan
 - (d) Psikologi Pemeriksaan yang mempengaruhi Independensi Inspektorat.

b) Reviu atas SHS Daerah

Langkah lebih lanjut yang dilakukan Inspektorat untuk memitigasi terjadinya kembali permasalahan ketidakpatuhan terhadap SHSR dalam perencanaan dan pelaksanaan APBD di tahun-tahun selanjutnya adalah dengan melakukan reviu atas SHS Daerah. Hasil analisis atas pelaksanaan reviu SHS Daerah namun dalam pelaksanaannya masih terdapat kekurangan yaitu sebagai berikut

- 1) Pelaksanaan reviu SHS Daerah yang dilaksanakan oleh inspektorat tidak optimal, dimana masih ditemukannya temuan BPK terkait ketidaksesuaian perbup SHS Daerah terhadap Perpres Nomor 33

Tahun 2020 tentang SHSR, di tahun anggaran dimana Inspektorat telah melakukan reviu terhadap SHS Daerahnya.

- 2) Pemilihan waktu pelaksanaan reviu SHS daerah yang dilaksanakan oleh Inspektorat tidak efektif, dimana reviu atas SSH dilakukan di tahun berjalan pelaksanaan APBD, dimana SSH Daerah telah dilaksanakan sebagai perencanaan APBD yang pelaksanaannya dilakukan pada akhir tahun sebelumnya (t-1). Sehingga apabila ada kesalahan dalam penetapan Peraturan kepala daerah tentang standar harga satuan daerah , tidak dapat dimitigasi sejak awal perencanaan APBD.

B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, maka dalam tesis ini penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Bagi Inspektorat Daerah di lingkup Provinsi Lampung dalam melakukan tindakan mitigasi atau pencegahan atas risiko terjadinya kesalahan pada penetapan Peraturan Kepala Daerah tentang SHS Daerah yang tidak sesuai dengan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang SHSR di tahun-tahun mendatang agar melakukan reviu atas SHS Daerah secara komprehensif, menyeluruh, secara cermat dalam menguji apakah SHS Daerah tidak bertentangan dengan peraturandi atasnya terutama perpres nomor 33 Tahun 2020 tentang SHSR. Selain itu pelaksanaan reviu dan penyusunan SHS Daerah sebaiknya dilakukan pada periode sebelum APBD Tahun berikutnya ditetapkan, karena bermanfaat dalam penyusunan RKA OPD yang lebih akurat sesuai peraturan, dan juga apabila reviu SSH dilakukan sebelum

pelaksanaan APBD, maka dapat memitigasi adanya kesalahan penerapan yang dilakukan berlarut-larut.

2. Bagi Inspektorat Daerah dalam pelaksanaan tugas pengawasan OPD berupa audit agar dilakukan secara lebih optimal, dengan memberikan porsi lebih pada pengawasan Inspektorat melalui audit ketataatan/kepatuhan OPD dalam PKPT Inspektorat. selain itu sasaran audit ketaatan/kepatuhan dapat lebih di fokuskan atau menitikberatkan pada pemeriksaan belanja OPD yang terkait dengan penerapan Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang SHSR. Masih tingginya nilai BPK atas penerapan Perpres 33 Tahun 2020 pada 16 Pemerintah Daerah di Provinsi Lampung seharusnya dapat menjadikan pertimbangan Inspektorat dalam menetapkan PKPT berbasis risiko.
3. Bagi Inspektorat Daerah meningkatkan kualitas audit ketaatan/kepatuhan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan OPD. *Quality assurance* audit ketaatan/kepatuhan yang dilaksanakan oleh inspektorat harus ditingkatkan dengan menjaga independensi dan objektivitas auditor dalam pelaksanaan audit serta pelaksanaan audit yang berlandaskan profesionalisme. Penerapan manajemen risiko dengan penugasan audit dengan memetakan hubungan kekerabatan auditor dengan personil kunci di OPD diperlukan untuk menjaga independensi dan objektivitas auditor dalam melaksanakan audit.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Asshiddiqie, Jimly, 2001, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, The Habibie Center, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, & M. Alli Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta.
- Gadjong, Agussalim Andi, 2007, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum, Cetakan Pertama*, Ghalia Indonesia , Bogor.
- Gie, The Liang, 1967, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (I)*, : Gunung Agung, Jakarta.
- Hidayat, Arif, et al, 2005, *Panduan Pengawasan Keuangan Daerah*. Pena Grafika, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- , 2007. *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT.RajaGrafindo Persada , Jakarta.
- Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung.
- Kosuara, 2001, *Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Pespektif Desentralisasi*, Bina Cipta, Jakarta.
- Kusuma, RM.A.B, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Manan, Abdul, 2006, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana, Jakarta.

- Marmki, M.Laica, 1999, *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*, PSKMP-LPPM UNHAS Makassar.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.
- Matutu, Mustamin DG, dkk, 1999, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*. UII Press, Yogyakarta.
- Mawardi, Arsyad, *Pengawasan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Rasail Media Group, Semarang.
- Mawhod, 1983, *Desentralization Government*, Newyork Press.
- Muhammad, Abdulkadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti Bandung.
- Nurcholis, Hanif, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- Pramukti, Angger Sigit, dan Meylani, Cahyaningsih, 2018, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*. Media Press Digital, Yogyakarta.
- Rondinelli, Dennis A, dan G. Shabbir, Cheema, 1983, *Implementing Decentralization Policies: An Introduction Decentralization and Development Policy Implementation Countries*. Sage Publications, New Delhi.
- Said, 2008, *Arah Baru Otonomi Daerah*, CV. Gramedia Jakarta.
- Saidi, Muhammad Djafar, 2013, *Hukum Keuangan Negara*. Rajagrafindo Persada, Cetakan ke-3, Jakarta.
- Simbolon, Maringan Masry, 2001, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*, Pena Grafika, Semarang.
- Sirajun dkk, 2012, *Hukum Pelayanan Publik*. Setara press, Malang.
- Situmorang, Victor M, dan Yusuf, Juhir, 1993, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta.

- Soejito, Irawan, 1983, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara ,Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri, Mamudji, 2019, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Press, Depok.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- , 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press, Depok.
- , 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press, Jakarta.
- Stoner, James AF., R. Edward Freeman, Daniel R. Gilbert, JR, 1995, *Management, 6th Edition*”, Prentice. Hall Inc, New Jersey.
- Sujamto, 1983, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Victor M, Situmorang dan Yusuf Juhir, 1993, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta.

JURNAL

- Budiyono, Budiyono, “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance”. Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 7 No 1 Januari –April 2013, hlm 10.
- Kasmawati, Andi. 2011, “Analisis Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Prima”, *Jurnal Humanis* 12 No. 2 2011, hlm 5.
- Raharja, Mega, Ratih Nur Pratiwi, and Abdul, Wachid, “Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (Studi Pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah , Kabupaten Lamongan)”. *Jurnal Administrasi Publik (JAP) Universitas Brawijaya* Vol. 3 No. 1, hlm 111-117.

Simandjuntak, Reynold, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *Journal de Jure Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol 7 No 1 Juni 2015, hlm. 57-67.

MAKALAH

Hoessein, Benyamin, "Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Lokalitas", *Makalah pada Seminar Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Restrukturisasi Perekonomian Nasional dan Otonomi Daerah*, Juni 2001.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara Lembaran Negara Republik Indonesia 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Lembaran Negara Republik Indonesia 2004 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654).

Keputusan Presiden nomor 74 tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 No. 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4890)

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322).

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia 2018 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4890).

PKPT Inspektorat Kabupaten Pesawaran TA 2021 s.d. 2023.

PKPT Inspektorat Kabupaten Tanggamus TA 2021 s.d. 2023.

PKPT Inspektorat Kabupaten Tulang Bawang Barat TA 2021 s.d. 2023.

PKPT Inspektorat Kabupaten Way Kanan TA 2021 s.d. 2023.

SRIPSI/TESIS/DISERTASI

Dharmendra, Robin, 2010, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Pemerintahan Desa Sungai Tonang Kecamatan Kampar Utara (Tinjauan Fiqih Siyazah)*. (Skripsi) Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, Riau.

Nur, Annisa Islamiyah, 2017, *Dampak Pengawasan Keuangan Daerah serta Pemanfaatan Teknologi Informasi kepada Nilai Informasi Laporan Keuangan pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Gowa*. (Skripsi) Universitas Muhammadiyah, Makassar.

INTERNET

Maronie, 2019, *Kesadaran Kepatuhan Hukum*, <https://www.zriefmaronie.blospot.com>. Diakses pada tanggal 1 Februari 2024.