

TESIS

PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT DAERAH KABUPATEN TERHADAP AKUNTABILITAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI KABUPATEN PELALAWAN

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar
Magister Hukum (M.H.) Program Magister Ilmu Hukum**



OLEH:

**NAMA : MUHAMMAD
NOMOR MAHASISWA : 181021028
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2020**

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad
NPM : 181021028
Program Studi : Ilmu Hukum/Hukum Tata Negara
Tempat/Tanggal Lahir : Lahat/20 Mei 1982
Alamat Rumah : Jalan Lumba-Lumba Gg. Semanggi No. 8 Pekanbaru
Judul : Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Pelalawan

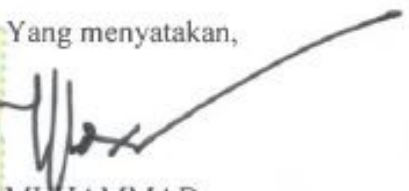
Dengan ini menyatakan bahwa Tesis ini merupakan hasil karya sendiri dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya Tesis ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Untuk itu, bila dikemudian hari ini terbukti merupakan hasil karya orang lain, atau hasil mencontek Tesis/Karya Ilmiah orang lain (plagiat), maka gelar Magister Hukum (M.H) yang telah saya peroleh bersedia untuk dibatalkan.

Demikian Surat Pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya, tanpa adanya paksaan dari pihak manapun.

Pekanbaru, April 2020



Yang menyatakan,


MUHAMMAD
NPM:181021028

TESIS

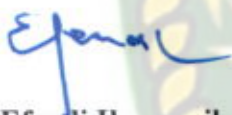
**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN
INSPEKTORAT DAERAH KABUPATEN
TERHADAP AKUNTABILITAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH
DI KABUPATEN PELALAWAN**

NAMA : MUHAMMAD
NOMOR MAHASISWA : 181021028
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diperiksa Dan Setujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

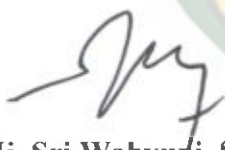
Tanggal 20 April 2020



Dr. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H.

Pembimbing II

Tanggal 6 April 2020



Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si

Mengetahui
Ketua Program Studi



Dr. Efendi Ibnususilo, S.H, M.H.

BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Telah Dilaksanakan Bimbingan Tesis Terhadap:

Nama : MUHAMMAD
 NPM : 181021028
 Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara
 Pembimbing I : Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H.
 Pembimbing II : Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si.
 Judul Tesis : Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Pelalawan

Dengan rincian sebagai berikut:

No	Tanggal	Berita Acara Bimbingan	PARAF	
			Pembimbing I	Pembimbing II
1.	27/03/2020	- Perbaiki penulisan paragraf abstrak. - Perbaiki penulisan pada BAB I.		
2.	31/03/2020	- Perbaiki BAB II tentang Tinjauan Umum Penelitian - Perbaiki isi urutan BAB III agar inti penelitian diletakkan pada bagian pertama dan disesuaikan dengan rumusan masalah		

3.	06/04/2020	- Acc dan dapat dilanjutkan dengan Pembimbing I		2/4
3.	07/04/2020	- Perbaiki BAB III - Pembahasan pada BAB III dipisah berdasarkan tahapan pelaksanaan pengawasan - Disajikan data hasil pemeriksaan perjenis pemeriksaan dan per OPD - Disajikan data perkembangan tindak lanjut per jenis pemeriksaan per OPD	ef	
4.	13/04/2020	- Perbaiki kesimpulan dan saran - Kesimpulan harus berdasarkan data dan fakta pada hasil pembahasan - Saran agar menyebutkan subyek dan menjawab setiap rumusan masalah	ef	
8.	20/04/2020	Acc dan dapat dilanjutkan untuk ujian komprehensif.	q	

Pekanbaru, 2020

Mengetahui



Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M. Hum
 Direktur Pascasarjana UIR



UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau
Telp. (+62) (761) 674717 - 7047726 Fax. (+62) (761) 674717

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU NOMOR : 392/KPTS/PPS-UIR/2019 TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang : 1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS – UIR.
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
3. Bahwa nama – nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
- Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor : 20 Tahun 2003
2. Peraturan Pemerintah Nomor : 60 Tahun 1999
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia :
a. Nomor : 85/M/1999
c. Nomor : 228/M/2001
b. Nomor : 102/M/2001
4. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional R.I. :
a. Nomor : 232/U/2000 c. Nomor : 176/O/2001
b. Nomor : 234/U/2000
5. Surat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas R.I. :
a. Nomor : 2283/D/T/2003 Jo. Nomor : 625/D/T/2007 d. Nomor : 2/Dikti/Kep/1991
b. Nomor : 681/D/T/2004 Jo. Nomor : 624/D/T/2007 e. Nomor : 490/D/T/2007
c. Nomor : 156/D/T/2007 f. Nomor : 4009/D/T/2007
6. Surat Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT) Nomor : 021/BAN-PT/Ak-VI/S2/I/2009
7. Statuta Universitas Islam Riau Bab IX Pasal 54, 55, 56, 57.
8. SK. Dewan Pimpinan YLPI Daerah Riau :
a. Nomor : 007/Kep.D/YLPI-I/1993 b. Nomor : 135/Kep.A/YLPI-VII/2005
9. SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 117/Uir/Kpts/2012

MEMUTUSKAN

- Menetapkan : 1. Menunjuk :
a. Nama : Dr. H. Efendi Ibnu Susilo, S.H., M.H sebagai Pembimbing I
b. Nama : Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si sebagai Pembimbing II
- Nama : MUHAMMAD
N P M : 181021028
Program Studi / BKU : Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara
Judul Proposal Tesis : "PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT DAERAH KABUPATEN TERHADAP AKUNTABILITAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI KABUPATEN PELALAWAN"
2. Tugas – tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.
3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.
4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- KUTIPAN : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU
PADA TANGGAL : 25 Juli 2019
Direktur
Dr. Ir. Saipul Bahri, M.Ec
NPK. 92 11 02 199

Tembusan : disampaikan kepada :

1. Yth. Bapak Kopertis Wilayah X di Padang.
2. Yth. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru.
3. Yth. Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.
4. Yth. Sdr. Kepala Biro Keuangan UIR di Pekanbaru.

TESIS

PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT DAERAH KABUPATEN TERHADAP AKUNTABILITAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DI KABUPATEN PELALAWAN

NAMA : MUHAMMAD

NOMOR MAHASISWA : 181021028

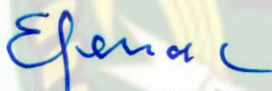
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diperhatikan Di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 22 April 2020
Dan Dinyatakan LULUS

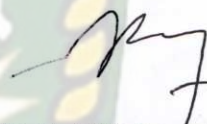
TIM PENGUJI

Ketua

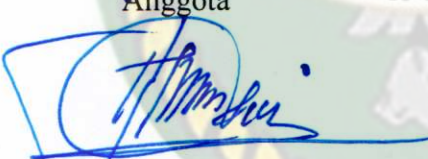
Sekretaris

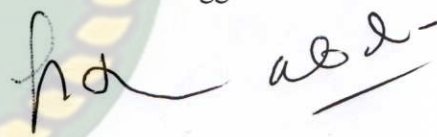

Dr. H. Efendi Ibnususilo, S.H., M.H.

Anggota


Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si

Anggota


Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., Msi., M.H


H.M. Husnu Abadi, S.H., M. Hum., Ph.D

Mengetahui :

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau


Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M. Hum

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi kondisi masih banyaknya ketidaksesuaian atau penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah yang ditemukan pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan berdasarkan hasil pemeriksaan BPK. Seharusnya dengan adanya Inspektorat Daerah Kabupaten yang melaksanakan fungsi pengawasan, penyimpangan atau ketidaksesuaian pengelolaan keuangan daerah tersebut dapat dicegah atau diminimalisir. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjawab permasalahan pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dan kendala-kendala yang dihadapi Inspektorat Kabupaten Pelalawan dalam pelaksanaan fungsi pengawasannya.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris yang dilakukan langsung di lapangan yang bertitik tolak pada data primer yang diperoleh langsung melalui wawancara kepada dan kuesioner kepada pihak yang kompeten dan relevan. Tujuannya adalah guna memperoleh pemahaman dan kejelasan dari permasalahan dari permasalahan yang diteliti berdasarkan praktik yang selama ini berlangsung.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah dilaksanakan sesuai dengan kewenangan, tugas pokok dan fungsi, namun pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut belum berjalan optimal. Hal tersebut antara lain disebabkan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan masih menghadapi kendala-kendala seperti kuantitas dan kualitas sumber daya manusia yang belum memadai, rendahnya komitmen dalam penyelesaian tindak lanjut, penggunaan sistem informasi hasil pemeriksaan yang belum optimal dan belum adanya sanksi terkait tindak lanjut.

Kata Kunci: Inspektorat Daerah Kabupaten, fungsi pengawasan, akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

ABSTRACT

This research is motivated by the condition that there are still many discrepancies or irregularities in the management of regional finances found in the Pelalawan District Government based on the results of BPK's examination. With the existence of the Regency Regional Inspectorate that carries out the function of supervision, irregularities or discrepancies in the management of the regional finances can be prevented or minimized. This study aims to identify and answer the problem of the implementation of the supervision function of the Pelalawan Regency Regional Inspectorate on the accountability of regional financial management and the obstacles faced by the Pelalawan Regency Inspectorate in the implementation of its supervisory function.

The method used in this study is an empirical juridical method carried out directly in the field which starts with the primary data obtained directly through interviews to and questionnaires to competent and relevant parties. The aim is to gain an understanding and clarity of the problems of the problems studied based on practices that have been ongoing.

The results showed that the implementation of the supervisory function of the Pelalawan Regency Regional Inspectorate had been carried out in accordance with the authority, main tasks and functions, but the implementation of the supervisory function was not yet running optimally. This is due in part to the implementation of the supervisory function, the Regional Inspectorate of Pelalawan Regency still faces obstacles such as inadequate quantity and quality of human resources, low commitment in completing follow-up, the use of inspection results information systems that have not been optimal and the absence of sanctions related follow-up.

Keywords: District Inspectorate, supervisory function, regional financial management accountability.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT dengan rahmat dan karuniaNya akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini dengan judul **“Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Pelalawan”**. Penyusunan dan penulisan Tesis ini sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang sebesar – besarnya kepada:

1. Istri Tercinta, Dwi Rizqa Anastasia, S.E., Ak., CA, yang telah memberikan motivasi dan dukungan untuk menyelesaikan penyusunan Tesis ini.
2. Ayahanda Nangtik Lakoni dan Ibu Mertua Fauziah yang telah begitu tulus mendoakan memberi motivasi maupun semangat agar penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.
3. Almarhumah Ibunda Noncik yang memberikan inspirasi untuk terus dan tetap belajar, meningkatkan pengetahuan dan kemampuan serta pantang menyerah dalam meraih cita-cita.
4. Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., MCL, selaku Rektor Universitas Islam Riau dan Prof Dr. H. Yusri Munaf., S.H., M.Hum, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan

kepada penulis untuk belajar dan menimba ilmu pengetahuan pada Universitas Islam Riau Program Magister Ilmu Hukum.

5. Dr. Syahrul Akmal Latif, M. Si, selaku Wakil Direktur Bidang Administrasi dan Keuangan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
6. Dr. Efendi Ibnususilo, S.H.,M.H, selaku Ketua Jurusan Program Studi Magister Ilmu Hukum dan selaku Pembimbing I yang telah memberikan semangat, motivasi dan bimbingan serta arahan dan petunjuk dalam melakukan penelitian, penulisan dan penyusunan Tesis ini.
7. Dr. Hj. Sri Wahyuni, S.H., M.Si, selaku pembimbing II yang juga telah meluangkan waktu untuk membimbing, mengarahkan penulis mulai dari awal penelitian hingga selesainya penyusunan Tesis ini.
8. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen yang telah memberikan ilmu dan bimbingan kepada penulis selama menjadi mahasiswa di Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau.
9. Semua pihak, rekan-rekan dan teman-teman yang telah banyak membantu dalam penyusunan dan penyelesaian Tesis ini, khususnya Bpk. M. Irsyad, S.H., Asfandiar Emrany, S.H., M,H, Firdaus Santa Putra dan seluruh rekan-rekan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan serta teman-teman Kelas B Eksekutif dan Kelas Konsentrasi Hukum Tata Negara Universitas Islam Riau.

10. Sahabat-sahabat yang luar biasa yang banyak memberikan motivasi, inspirasi dan ide-ide dalam penyusunan tesis ini yaitu Dadang Arifin dan A.P. Edi Atmaja.

Akhir kata semoga karya ilmiah ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi upaya pengembangan hukum di Indonesia pada umumnya dan bermanfaat bagi dunia pendidikan dan pihak terkait beserta seluruh masyarakat serta diharapkan dengan penelitian ini akan dapat memicu penelitian – penelitian lainnya untuk kemajuan ilmu pengetahuan dimasa mendatang.

Pekanbaru, April 2020



MUHAMMAD
NPM:181021028

DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN/PERSETUJUAN BIMBINGAN TESIS	iii
ABSTRAK	vii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR SINGKATAN	xvii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	13
D. Kerangka Teori	15
E. Konsep Operasional	26
F. Metode Penelitian	28
BAB II. TINJAUAN UMUM	
A. Tinjauan Terhadap Konsep Keuangan Daerah	34
1. Pengertian dan Dasar Hukum Keuangan Daerah	34
2. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Daerah	38

3. Ruang Lingkup Keuangan Daerah	44
B. Tinjauan Terhadap Konsep Pengawasan	47
1. Pengertian Pengawasan	47
2. Maksud dan Tujuan Pengawasan	50
3. Jenis-jenis Pengawasan	54
4. Mekanisme Pengawasan Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah	59
C. Tinjauan Terhadap Inspektorat Daerah	63
BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Pelalawan	68
B. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah.....	108
BAB IV. PENUTUP	
A. Kesimpulan	124
B. Saran	125
DAFTAR PUSTAKA	126

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Jumlah dan Nilai Temuan Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Pekanbaru, Pemerintah Kabupaten Pelalawan dan Kampar Tahun Anggaran 2014 s.d. 2018	9
Tabel 2 APBD Tahun Anggaran 2014 s.d. 2018 Pemerintah Kota Pekanbaru, Pemerintah Kabupaten Pelalawan dan Kampar	10
Tabel 3 Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2015 s.d. 2019.....	12
Tabel 4 Jumlah Populasi dan Sampel Penelitian.....	30
Tabel 5 PKPT Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2017 s.d. 2019	78
Tabel 6 Pelaksanaan Pemeriksaan Reguler Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2015 s.d. 2019.....	82
Tabel 7 Temuan Pemeriksaan Reguler yang Mengandung Kerugian Daerah Tahun 2015 s.d. 2019	84
Tabel 8 Jumlah dan Nilai Temuan dan Nilai Kerugian Daerah Pemeriksaan Reguler per OPD Tahun 2015 s.d. 2019	85
Tabel 9 Pelaksanaan Pemeriksaan Khusus/Kasus Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2017 s.d. 2019	88

Tabel 10	Jumlah dan Nilai Temuan dan Nilai Kerugian Daerah Pemeriksaan Khusus/Kasus per OPD Tahun 2017 s.d. 2019	90
Tabel 11	Jumlah dan Nilai Temuan dan Nilai Kerugian Daerah Pemeriksaan Kinerja per OPD Tahun 2019.....	93
Tabel 12	Tanggapan Responden tentang Kejelasan, Keakuratan, dan Ketidaknormatifan Permasalahan Dalam Temuan Pemeriksaan	95
Tabel 13	Tanggapan Responden tentang Kegiatan Pengawasan Dapat Mencegah Penyimpangan dalam Pengelolaan Keuangan Daerah	97
Tabel 14	Rincian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Per Jenis Pemeriksaan Tahun 2015 s.d. 2019...	100
Tabel 15	Rincian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Per Jenis Pemeriksaan Per OPD Tahun 2015 s.d. 2019	102
Tabel 16	Rincian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Kerugian Daerah Per Jenis Pemeriksaan Tahun 2015 s.d. 2019.....	103
Tabel 14	Komposisi dan Jumlah Kebutuhan Sumber Daya Aparatur Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2017 s.d. 2019.....	102
Tabel 17	Komposisi dan Jumlah Kebutuhan Sumber Daya Aparatur Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2017 s.d. 2019.....	111
Tabel 18	Komposisi Sumber Daya Aparatur Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2017 s.d. 2019	112

Tabel 19	Hasil Penilaian Kapabilitas Aparatur Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2015 s.d. 2019	114
Tabel 20	Tanggapan Responden atas Bentuk Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan.....	117
Tabel 21	<i>Progress</i> Penginputan Data LHP SIM HP Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2015 s.d. 2019	120



DAFTAR SINGKATAN

AAIPI	: Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APIP	: Aparat Pengawas Internal Pemerintah
BPK	: Badan Pemerika Keuangan
BPKP	: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
DMP	: Daftar Materi Pemeriksaan
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Irbn	: Inspektur Pembantu
KKP	: Kertas Kerja Pemeriksaan
LHP	: Laporan Hasil Pemeriksaan
NHP	: Naskah Hasil Pemeriksaan
NRI	: Negara Republik Indonesia
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
Obrik	: Obyek Pemeriksaan
PKPT	: Program Kerja Pengawasan Tahunan
PPP	: Pejabat Pengawas Pemerintah
SAIPI	: Standar Audit Internal Pemerintah Indonesia
SK	: Surat Keputusan
SOP	: Standar Operasional Prosedur
SPD	: Surat Perjalanan Dinas
SPI	: Sistem Pengendalian Intern
SPP	: Surat Perintah Pembayaran
SPPD	: Surat Perintah Perjalanan Dinas
SPT	: Surat Perintah Tugas
TL	: Tindak Lanjut
UUD	: Undang-Undang Dasar

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang menganut konsepsi *welfare state*. Hal ini dapat dilihat dari adanya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara sebagaimana yang dimuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan-tujuan tersebut diupayakan perwujudannya melalui pembangunan yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan dalam program jangka pendek, menengah dan panjang.¹ Dalam rangka mewujudkan efektivitas pelaksanaan pembangunan di segala bidang dan aspek kehidupan demi terwujudnya harmonisasi pada seluruh kegiatan pembangunan, maka diperlukan adanya pemerataan pembangunan termasuk hasilnya kepada seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, sesuai amanat Pasal 18 UUD NRI 1945, dengan sistem pemerintahan negara Indonesia yang merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik, dibentuklah pemerintahan daerah. Berdasarkan landasan konstitusi ini, daerah diberi kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

¹ Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2013, Hal. 224

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah meletakkan landasan fundamental dan kerangka bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan dilaksanakannya desentralisasi kekuasaan atau otonomi daerah serta berakhirnya sistem sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Hakikat otonomi daerah adalah suatu kemandirian daerah untuk mengurus rumah tangganya, mengatur sendiri dan menyelenggarakan urusan serta kepentingannya berdasarkan inisiatif dan prakarsa serta aspirasi masyarakat daerah, dengan pembatasan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional.² Hal tersebut mengandung makna bahwa dengan otonomi daerah, daerah mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan inisiatif, prakarsa dan aspirasi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam memperbaiki kesejahteraan rakyat, karena daerah memiliki kewenangan membuat

² Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah : Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, Hal. 65.

kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.³

Untuk dapat menjamin terselenggaranya pembangunan dan tercapainya tujuan dilaksanakan otonomi daerah, maka diperlukan suatu tata kelola pemerintahan yang baik, yang salah satunya melalui mekanisme akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Asas akuntabilitas menurut Pasal 20 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme adalah asas yang menentukan disetiap hasil kegiatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Dalam rangka mewujudkan asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil maka dalam pengelolaan keuangan daerah harus selalu mendorong pengguna anggaran daerah agar meningkatkan manfaat atau hasil (*out come*) dengan meningkatkan transparansi, akuntabilitas, serta disiplin dalam penerapan rencana yang strategis (*strategic planning*) yang terlebih dahulu diterapkan. Hal tersebut akan memberikan dampak transparannya target-target kinerja yang akan dicapai dan disertai dengan pertanggungjawabannya serta didukung dengan jelas rencana dan program yang akan dilaksanakan.

Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah harus diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD NRI 1945. Selain itu, menurut Lord

³ H.A.W. Widjaja, "*Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*", PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2005. Hal 133.

Acton bahwa *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*.⁴ Hal tersebut mengandung makna bahwa dalam penyelenggaraan kekuasaan adanya suatu kecenderungan untuk disalahgunakan oleh pihak-pihak yang berkuasa. Untuk itu perlu adanya suatu sistem tata kelola keuangan negara yang baik, bersih, transparan dan akuntabel sehingga dapat mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu juga, diperlukan suatu sistem pengawasan untuk dapat menjamin dan menegakkan tujuan dari sistem pengelolaan keuangan daerah tersebut sehingga kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat akan dapat tercapai.

Pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan. Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap rencana yang telah ditentukan sejak awal.⁵ Pengawasan pada hakikatnya merupakan fungsi yang melekat pada suatu lembaga baik pemerintah atau swasta yang berwenang melakukan pengawasan terhadap suatu kegiatan atau kinerja kerja. Sehingga pengawasan adalah segala tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar pelaksanaan suatu aktivitas tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan.⁶

⁴ Ermansyah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hal. 1.

⁵ Sondang Siagian, *Fungsi-fungsi Manajerial*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2005, Hal 27.

⁶ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, Hal 33.

Berdasarkan hal tersebut, secara umum dapat disimpulkan bahwa kegiatan pengawasan dimaksudkan untuk menjamin atau memastikan suatu pekerjaan berjalan sesuai dengan rencana atau tujuan, dilaksanakan secara efektif dan efisien termasuk untuk mengidentifikasi kendala, kesalahan dan kelemahan yang terjadi serta melakukan tindakan pencegahan dan perbaikan-perbaikan yang diperlukan.

Dalam organisasi administrasi daerah, pengawasan yang efektif memegang peranan yang sangat penting. Selain sebagai alat kendali bagi kepala daerah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan pemerintahan daerah, pengawasan juga merupakan sebagai alat kendali agar pencapaian tujuan pemerintahan daerah dilaksanakan secara efektif dan efisien. Mengingat arti pentingnya pengawasan di daerah, maka dibentuk unsur pengawas yang secara organisatoris kedudukannya berada di bawah kepala daerah yang berfungsi sebagai pengawas internal dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah.

Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan merupakan unsur pengawas internal pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan. Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dibentuk seiring berdirinya Kabupaten Pelalawan pada tanggal 12 Oktober 1999 berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999. Sejalan dengan itu, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan berubah nomenklatur menjadi Badan Pengawas Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan/Kantor Daerah Kabupaten Pelalawan. Dalam kedudukannya, Badan Pengawas Daerah merupakan unsur penunjang Pemerintahan Kabupaten Pelalawan di bidang pengawasan, yang

dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Namun, seiring dengan adanya perubahan paradigma penyelenggaraan otonomi daerah, sebagaimana dimaksud dalam perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, maka nomenklatur Badan Pengawasan Daerah dikembalikan lagi menjadi Inspektorat Daerah Kabupaten yang pembentukannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Pelalawan dan Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 50 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka organisasi dan tata kerja Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Pelalawan yang tertuang dalam lembaran daerah Kabupaten Pelalawan. Berdasarkan peraturan tersebut dijelaskan bahwa kedudukan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan secara tegas dinyatakan Inspektorat dipimpin oleh seorang Inspektur yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Sesuai ketentuan Pasal 33 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, dalam membantu bupati/wali kota membina dan

mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah, Inspektorat Daerah menyelenggarakan fungsi yaitu: a) perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan; b) pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidi, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya; c) pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan bupati/wali kota; d) penyusunan laporan hasil pengawasan; e) pelaksanaan administrasi inspektorat kabupaten/kota; dan f) pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan hal tersebut, dalam pengelolaan keuangan daerah, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan mempunyai tugas membantu Bupati melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pertanggungjawaban daerah melalui kegiatan revidi, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang dilaksanakan oleh satuan kerja di bawah pemerintahan Kabupaten Pelalawan.

Terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, Bupati Pelalawan telah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 04 Tahun 2011 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Pelalawan. Pasal 1 poin 9 Peraturan Daerah tersebut, memberikan rumusan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Selanjutnya pada poin 10 memberikan rumusan bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan pada poin 11 memberikan rumusan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Peraturan daerah tersebut diterbitkan dalam rangka mewujudkan pengelolaan keuangan daerah secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Dengan melihat keberadaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan, yaitu dibentuk sejak berdirinya pemerintahan Kabupaten Pelalawan seharusnya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan dapat dicegah atau diminimalisir. Hal tersebut didasarkan adanya suatu mekanisme pengawasan internal dalam proses pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Namun, pada kenyataannya, penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut masih terjadi bahkan berulang. Hal tersebut dapat dilihat dari Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Perwakilan Provinsi Riau atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Pelalawan Tahun Anggaran 2014 s.d. 2018 yang menunjukkan bahwa terdapat sebanyak 96 kasus

penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah berupa temuan pemeriksaan dengan total nilai temuan sebesar Rp46.922.968.684,22.

Apabila dibandingkan dengan hasil pemeriksaan pada Pemerintah Kota/Kabupaten lainnya di Provinsi Riau seperti Pemerintah Kota Pekanbaru dan Pemerintah Kabupaten Kampar, penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah yang terjadi dan ditemukan pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan tersebut cenderung memiliki nilai penyimpangan yang lebih tinggi dari kedua pemerintah daerah tersebut, dengan data perbandingan untuk lima tahun terakhir disajikan pada Tabel 1 sebagai berikut.

Tabel 1. Jumlah dan Nilai Temuan Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Kota Pekanbaru, Pemerintah Kabupaten Pelalawan dan Kampar Tahun Anggaran 2014 s.d. 2018

Tahun	Pelalawan		Kampar		Pekanbaru	
	Temuan Pemeriksaan		Temuan Pemeriksaan		Temuan Pemeriksaan	
	Jml	Nilai (Rp)	Jml	Nilai (Rp)	Jml	Nilai (Rp)
2014	26	29.208.430.116,01	22	493.409.034,80	34	10.987.881.077,06
2015	18	6.793.942.638,91	17	23.250.500,00	27	6.719.864.401,40
2016	22	3.293.143.536,93	22	582.213.913,94	23	360.733.242,97
2017	19	6.171.898.847,68	11	587.997.570,00	13	437.127.437,06
2018	11	1.455.553.544,69	10	412.379.778,90	9	875.532.778,06
Jml	96	46.922.968.684,22	82	2.099.250.797,64	106	19.381.138.936,55

Sumber: Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2014 s.d. 2018. (diolah)

Sementara itu, apabila dilihat dari jumlah APBD yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan dibandingkan dengan APBD Pemerintah Kota Pekanbaru dan Pemerintah Kabupaten Kampar, menunjukkan bahwa selama kurun

waktu tahun anggaran 2014 s.d. 2018, APBD yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan lebih rendah daripada APBD yang dikelola oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dan Pemerintah Kabupaten Kampar, dengan rincian sebagaimana disajikan dengan Tabel 2 sebagai berikut:

**Tabel 2. APBD Tahun Anggaran 2014 s.d. 2018
Pemerintah Kota Pekanbaru, Pemerintah Kabupaten Pelalawan dan Kampar**

(Dalam miliar)

Kota/ Kabupaten	APBD	Tahun Anggaran (Rp)				
		2014	2015	2016	2017	2018
Pelalawan	Pendapatan	1.453	1.425	1.679	1.544	1.439
	Belanja	2.103	2.091	1.971	1.568	1.520
Kampar	Pendapatan	2.223	2.246	2.276	2.358	2.263
	Belanja	2.756	2.826	2.550	2.421	2.323
Pekanbaru	Pendapatan	2.388	2.628	2.497	2.631	2.643
	Belanja	2.841	3.093	2.425	2.629	2.639

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran pada Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun Anggaran 2014 s.d. 2018. (diolah)

Kedua tabel di atas menunjukkan bahwa meskipun APBD yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan lebih rendah dibandingkan APBD yang dikelola oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dan Pemerintah Kabupaten Kampar, namun penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah yang terjadi pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan dalam kurun waktu tahun anggaran 2014 s.d. 2018 cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan kedua pemerintah daerah tersebut. Hal tersebut mengindikasikan bahwa pelaksanaan dan

pertanggungjawaban keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan belum sepenuhnya memenuhi tata kelola yang baik dan berkesan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah masih belum optimal dan efektif, sehingga penyimpangan dalam pelaksanaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah cenderung tinggi.

Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan setiap tahun sebenarnya telah melaksanakan fungsi pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan. Pengawasan tersebut antara lain dilaksanakan dalam bentuk pelaksanaan pemeriksaan atas pertanggungjawaban program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh OPD. Hasil pemeriksaan tersebut dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan yang antara lain memuat temuan dan rekomendasi yang harus ditindaklanjuti oleh OPD selaku obyek pemeriksaan. Namun, tingkat penyelesaian tindak lanjut tersebut relatif rendah, karena belum seluruh temuan dan rekomendasi tersebut ditindaklanjuti sehingga hasil pemeriksaan tersebut dirasakan kurang optimal dan memberikan manfaat dalam upaya membenahi dan mewujudkan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan.

Rekapitulasi tindak lanjut hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2015 s.d. 2019 secara keseluruhan dapat dilihat pada Tabel 3 sebagai berikut:

**Tabel 3 Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan
Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2015 s.d. 2019**

Tahun	Temuan		Selesai Tindak Lanjut		
	Jumlah	Nilai (Rp)	Jumlah	Nilai (Rp)	%
2015	275	88.504.681.588,88	180	79.111.953.946,88	65,45
2016	210	21.194.631.389,16	134	12.640.031.520,16	63,81
2017	192	18.270.347.694,23	113	5.061.940.129,00	58,85
2018	178	63.912.305.885,60	41	1.189.907.953,09	23,03
2019	207	52.124.675.582,47	29	3.384.362.047,00	14,01
Jumlah	1.062	244.006.642.140,34	497	101.388.195.596,13	46,80

Sumber : Rekapitulasi Data Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan (Diolah)

Dari Tabel 3 di atas diketahui bahwa belum seluruh temuan pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah ditindaklanjuti oleh OPD selaku obyek pemeriksaan. Secara keseluruhan tingkat penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut dari tahun 2015 s.d. 2019 hanya mencapai 46,80% (497/1.062). Tingkat penyelesaian tindak lanjut tersebut setiap tahunnya mengalami penurunan dengan tingkat penyelesaian tindak lanjut tertinggi hanya sebesar 65,45% yaitu atas pemeriksaan tahun 2015. Sedangkan tingkat penyelesaian tindak lanjut terendah yaitu sebesar 14,01% yaitu atas temuan pemeriksaan tahun 2019.

Rendahnya tingkat penyelesaian tindak lanjut tersebut mengindikasikan kurang berhasilnya Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam melaksanakan fungsi pengawasan atas akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah khususnya dalam mendorong OPD untuk dapat memperbaiki, membenahi dan menyelesaikan

permasalahan yang ditemukan dari hasil pelaksanaan pengawasan. Rendahnya tingkat penyelesaian tindak lanjut tersebut membuka risiko bahwa permasalahan yang sama dalam pengelolaan keuangan daerah akan tetap ditemukan atau terjadi berulang. Hal tersebut mengakibatkan tujuan dari pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut menjadi tidak tercapai.

Berdasarkan kondisi di atas dan rumusan pasal-pasal mengenai pengelolaan keuangan daerah, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menulis tesis dengan judul : **Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Pelalawan.**

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?
2. Apa kendala-kendala yang dihadapi oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.
- b. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari hasil penelitian ini meliputi kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, yaitu:

- a. Kegunaan Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat:
 - 1) berguna bagi pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara;
 - 2) menjadi sumbangan pemikiran untuk dijadikan arah penelitian lebih lanjut pada masa yang akan datang; dan
 - 3) menjadi bahan referensi mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan inspektorat daerah kabupaten terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.
- b. Kegunaan Praktis, Hasil penelitian ini diharapkan dapat:
 - 1) memberikan sumbangan pemikiran kepada Inspektorat Daerah pada umumnya dan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan pada khususnya tentang pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah; dan

- 2) Menambah pengetahuan bagi peneliti mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

D. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui⁷. Teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1. Teori Negara Hukum

Menurut D. Mutiaras, negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semuanya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintahi bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang. Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.⁸

⁷ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, Hal. 80.

⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012, Hal. 24.

Sedangkan menurut Prof. Dr. Supomo, dalam bukunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, mendefinisikan negara hukum”bahwa Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara.⁹ Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat antara hukum dan kekuasaan dan hubungan timbal balik.

Di Indonesia, konsepsi negara hukum diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Menurut Jimly Asidique, rumusan ini mengandung pengertian:¹⁰

- a. Hukum lah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara (*the rule of law, and not of man*). Inilah yang disebut kekuasaan yang dijalankan oleh hukum (*nomos*) atau *nomocratie*.
- b. Adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi;
- c. Dianutnya sistem pemisahan dan pembagian kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUD;
- d. Adanya jaminan hak-hak asasi manusia dalam UUD; dan
- e. Adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi

⁹ Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, Hal. 6

¹⁰ Eduardus Marius Bo, *Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, Setara Press, Malang, 2019, Hal.,306.

setiap orang termasuk terhadap penyelenggaraan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Asas negara hukum atau *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasanya harus didasarkan hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka dengan maksud melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi anggota masyarakatnya dari tindak sewenang-wenang. Margarito Kamis, merumuskan sejumlah ciri negara hukum Indonesia sebagai berikut:

- a. negara berdasar hukum
- b. pemerintahan dijalankan berdasarkan atas hukum
- c. tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan
- d. Tindakan pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip hukum
- e. Tindakan pemerintahan dapat dikoreksi secara hukum
- f. Hukum *i.e* batasan normatif atas kekuasaan.

Berdasarkan rumusan dari teori negara hukum, apabila dikaitkan dengan penelitian ini bahwa setiap perbuatan administrasi dalam pengelolaan keuangan daerah harus berdasarkan hukum. Artinya mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan dalam setiap kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan pengawasan diperlukan untuk menjamin dan memastikan bahwa dalam pelaksanaan kewenangan daerah yang dijalankan oleh pemerintah daerah telah sesuai dengan peraturan, norma dan aturan yang berlaku, karena dalam konsepsi

negara hukum pemerintahan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang menjadi batasan-batasan bagi pemerintah daerah dalam bertindak dan menjalankan kewenangannya. Selain itu, dengan adanya suatu pengawasan diharapkan dapat memberikan suatu koreksi atau perbaikan untuk selanjutnya dapat mengeliminasi ataupun meminimalisasi kesalahan, penyalahgunaan ataupun penyelewengan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan daerah khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga dapat menjamin terwujudnya akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

2. Teori Kewenangan

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum Indonesia, istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹¹

Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif

¹¹ Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah Vol 7 No. 5-6 , Universitas Airlangga, Surabaya, 1997, Hal. 20.

maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence*, *bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja.¹²

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang. Sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan. Artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ/institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang. Akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

¹² S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2018, Hal. 117

J.G Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang kompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:¹³

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans (pemberi delegasi) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan) artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang

¹³ Philippus M. Hadjon, *ibid*, Hal. 5

lain.¹⁴ Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

Berdasarkan rumusan konsepsi teori kewenangan, apabila dikaitkan dengan penelitian ini bahwa yang menjadi fokus perhatian dalam penelitian ini adalah kewenangan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap akuntabilitas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan.

3. Teori Pengawasan

Beberapa definisi pengawasan menurut para ahli adalah sebagai berikut: George R. Terry menjelaskan definisi pengawasan *“as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard, what is being accomplished. That is the performance, evaluating the performance, and if necessary applying corrective measure so that performance takes place according to plans, that is conformity with the standard.”*

Hal tersebut mempunyai makna bahwa pengawasan merupakan proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan menilai pelaksanaan, dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan *standard* (ukuran).

¹⁴ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta 2018, Hal. 100

Senada dengan itu, Stephen Robein memberikan definisi pengawasan “... *as the process of monitoring activities to ensure they are being accomplished as planned and of correcting any significant deviations.*¹⁵ Dijelaskan oleh Stephen Robein di atas bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah suatu proses pengamatan (*monitoring*) terhadap suatu pekerjaan, untuk menjamin pekerjaan tersebut selesai sesuai dengan yang direncanakan, dengan pengkoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.

Menurut Prayudi Atmosudirdjo, pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan yang akan dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan. Di dalam pemahaman ini terkandung makna sinkronisasi antara apa yang telah direncanakan, kemudian dilaksanakan dan akhirnya diarahkan agar tidak terjadi penyimpangan antara rencana dan pelaksanaannya.¹⁶

Selanjutnya dalam konsepsi tata kelembagaan, Inu Kencana menjelaskan arti pengawasan pemerintah adalah pengawasan dari dan terhadap pemerintah, mengapa pemerintah yang berkuasa musti dan harus diawasi, hal tersebut disebabkan oleh karena pemerintah memakai uang rakyat, harus mengatur rakyat dengan baik dan benar, mengurus dan mengatur segala persoalan rakyat dengan baik dan benar. Dengan demikian, melalui

¹⁵ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006, Hal. 131

¹⁶ Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2014, Hal. 5- 7

pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai ketidakhematan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan kegiatan, informasi tersebut dapat digunakan untuk penyempurnaan dan pengambilan keputusan oleh pimpinan.

Tujuan pengawasan pada dasarnya adalah untuk mengamati apa yang sebenarnya terjadi serta membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi. Bila ternyata kemudian ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan atau hambatan itu segera dapat diidentifikasi, agar segera dapat diambil tindakan korektif. Melalui tindakan korektif inilah, maka pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan diharapkan dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

Berdasarkan ruang lingkupnya, pengawasan daerah dapat dibedakan menjadi:

- a. Pengawasan internal, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah.
- b. Pengawasan eksternal, adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang sama sekali tidak berasal dari luar lingkungan organisasi pemerintah. Dengan demikian, dalam pengawasan eksternal ini, antara pengawas dengan pihak yang diawasi tidak lagi terdapat hubungan kedinasan.

Sedangkan berdasarkan metodenya, pengawasan dapat dibedakan antara lain:

- a. Pengawasan melekat/sistem pengendalian manajemen

Pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu organisasi atau unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah program kerja yang ditetapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau perundang-undangan yang berlaku.

b. Pengawasan fungsional

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, baik yang berasal dari lingkungan internal pemerintah daerah maupun yang berasal dari lingkungan eksternal pemerintah daerah. Sasaran pelaksanaan pengawasan fungsional ini mencakup baik pelaksanaan tugas umum pemerintah maupun pelaksanaan pembangunan. Tujuannya adalah agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan itu sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern maupun pengawasan ekstern.¹⁷ Sedangkan sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya

¹⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Pertama 2010, Hal. 172

penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan antara lain:¹⁸

- a. mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
- b. menyarankan agar ditekan adanya pemborosan; dan
- c. mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Berdasarkan rumusan konsepsi teori pengawasan, apabila dikaitkan dengan penelitian ini bahwa yang menjadi fokus dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah adalah efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah serta kendala atau hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan yang dapat menghambat optimalisasi dan efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan.

E. Konsep Operasional

Konsep operasional adalah batasan atau rincian-rincian kegiatan operasional yang diperlukan dan membatasi operasional peneliti. Konsep operasional digunakan untuk menghindari kesalahan penafsiran istilah yang digunakan serta memudahkan dan memberikan suatu pemahaman yang sama tentang istilah yang digunakan dalam penelitian ini.

¹⁸ Bahrullah Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*, Pusat Kajian Keuangan Negara, Jakarta, Hal. 48

1. Pengawasan merupakan usaha untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan tidak menyimpang dari rencana, aturan-aturan, dan tujuan yang telah ditetapkan.
2. Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari internal organisasi pemerintah. Dalam penelitian ini pengawasan internal yang dimaksud adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat fungsional/pengawas inspektorat dari lingkungan internal pemerintah daerah sendiri.
3. Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termaksud didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah. Di dalam pengelolaan keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
4. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah yaitu pendapatan dan belanja daerah.
5. Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah

sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi yang saling mengawasi.

6. Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan adalah unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mempunyai tugas membantu Bupati Pelalawan membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan.
7. Kabupaten Pelalawan merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Riau yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi dan Kota Batam.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian pada hakekatnya merupakan suatu cara yang digunakan untuk memperoleh pengetahuan yang benar melalui langkah-langkah tertentu dengan sistematis. Dalam penelitian ini metode penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk dalam golongan penelitian yuridis empiris, yaitu dengan cara melakukan survei langsung ke lapangan melalui pelaksanaan wawancara kepada pihak yang kompeten dan relevan serta melalui kuesioner untuk dijadikan data atau informasi guna memperoleh pemahaman dan

kejelasan dari permasalahan yang diteliti berdasarkan praktik yang ada. Sedangkan dilihat dari sifatnya penelitian ini adalah deskriptif analitis.

2. Obyek Penelitian

Obyek dalam penelitian ini adalah mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Pelalawan yang berlandaskan atas permasalahan yang terjadi bahwa umumnya pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan oleh Inspektorat Daerah belum berjalan secara optimal dan efektif. Atas permasalahan tersebut, maka penelitian diarahkan kepada pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Pelalawan dan juga pada faktor-faktor yang menyebabkan belum optimalnya fungsi pengawasan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Pelalawan dengan ibukota yang terletak di Pangkalan Kerinci. Kabupaten Pelalawan merupakan salah satu daerah administratif di bawah Pemerintahan Kabupaten Pelalawan yang berada di Provinsi Riau. Berdasar pada hasil pemeriksaan BPK selama 5 (lima) tahun terakhir bahwa tingkat penyimpangan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan cukup tinggi bila dibandingkan dengan pemerintah kota/kabupaten lainnya yaitu Kota Pekanbaru dan Kabupaten Kampar. Sementara itu, APBD yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan relatif lebih rendah dibandingkan dengan kedua

kota/kabupaten tersebut. Hal ini berkesan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan belum berjalan optimal dan efektif, sehingga penyimpangan yang terjadi relatif lebih tinggi dibanding dengan kota/kabupaten lainnya yang memiliki lokasi dengan jarak tempuh yang relatif sama.

4. Populasi dan Sampel

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas objek atau subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. Sedangkan Sampel adalah sebagian objek yang diambil dari keseluruhan objek yang diteliti dan dianggap mewakili seluruh populasi. Setiap sampel dalam penelitian ini diambil dengan menggunakan metode *purposive sampling*. Adapun jumlah populasi dan sampel dalam penelitian dapat dilihat pada Tabel 4 sebagai berikut:

Tabel 4. Jumlah Populasi dan Sampel Penelitian

No	Uraian	Populasi	Sampel
1.	Inspektur Daerah Kabupaten	1	1
2.	Inspektur Pembantu	4	1
3.	Kepala OPD	41	21
	Jumlah	46	23

Sampel yang diambil dalam penelitian ini difokuskan pada OPD yang memiliki temuan yang banyak dan nilai temuan yang besar namun memiliki tindak lanjut yang rendah.

5. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, data dan sumber yang digunakan adalah:

a. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung oleh peneliti dari responden selama proses penelitian yaitu berupa hasil wawancara maupun jawaban kuesioner dari responden yang menjadi sampel dalam penelitian ini yang mencakup:

1) Mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah; dan

2) Kendala-kendala yang dihadapi oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

3) Data sekunder, yaitu data yang diperoleh guna mendukung penelitian yang berupa bahan-bahan hukum, maupun kajian literatur dan dokumen terkait yang berhubungan dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan.

6. Alat Pengumpul Data

Sebagai alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah:

a. Kuesioner, yaitu alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara membuat daftar pertanyaan secara terbuka kepada responden atau sampel dengan pertanyaan terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas

pengelolaan keuangan daerah. Dalam penelitian ini kuesioner akan disampaikan kepada Kepala Dinas/Badan/Camat selaku obyek terperiiksa dari pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan.

- b. Wawancara, yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan melakukan tanya jawab secara langsung kepada pihak yang kompeten dan relevan dengan pembahasan penelitian. Dalam penelitian ini, wawancara akan dilakukan kepada Inspektur Daerah Kabupaten Pelalawan dan Inspektur Pembantu. Wawancara akan dilakukan untuk menggali data dan informasi terkait praktik pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan serta kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut.
- c. Dokumentasi, pengumpulan data dengan mencari data mengenai catatan-catatan, dokumen-dokumen, transkrip, surat kabar, majalah-majalah, dan lain-lain yang terkait dengan penelitian. Pengumpulan data-data tersebut dimaksudkan untuk memperkaya teori, pendapat, serta pemikiran terkait pelaksanaan pengawasan maupun faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengawasan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan.

7. Analisis Data

Data dari penelitian ini diolah dan disajikan dengan cara membandingkan antara data lapangan dengan pendapat para ahli atau dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar yuridis dalam penelitian.

8. Metode Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara deduktif sesuai dengan kondisi riil dari objek penelitian.



BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Terhadap Konsep Keuangan Daerah

1. Pengertian dan Dasar Hukum Keuangan Daerah

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan langkah awal untuk membangun komitmen bersama ke arah pengelolaan keuangan daerah yang berkeadilan dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan daerah dan tujuan pembangunan nasional. Selanjutnya untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah ditetapkan juga Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011.

Definisi keuangan daerah menurut HAW Widjaja adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat

dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD.¹⁹

Definisi keuangan daerah berdasarkan perspektif resmi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sedangkan definisi Keuangan Daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Definisi keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 pada prinsipnya adalah sama, karena Peraturan Menteri Dalam Negeri merupakan ketentuan teknis operasional yang mengatur mengenai tata cara pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

¹⁹ HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, 2002, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, Hal 147.

Sedangkan, pengelolaan keuangan daerah didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu bagian terpenting dalam terciptanya *good governance*, Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah harus diselenggarakan dengan baik.

Mardiasmo memberikan arahan dan acuan tentang suatu sistem pengelolaan keuangan daerah meliputi:²⁰

- a. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan keuangan daerah.
- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
- c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran serta partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran seperti DPRD, kepala daerah, sekda, dan perangkat daerah lainnya.

²⁰ Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, Hal. 47.

- d. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi, dan akuntabilitas.
- e. Kejelasan tentang keuangan DPRD, kepala daerah, dan pegawai, baik rasio maupun dasar pertimbangannya.
- f. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multitalahunan.
- g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang profesional.
- h. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, serta akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.

Sementara itu, akuntabilitas merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan apa dana publik ditetapkan.²¹ Sedangkan akuntabilitas keuangan merupakan konsep yang luas yang mensyaratkan agar pemerintah memberikan laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai peruntukan. Disamping itu, pemerintah juga harus dapat mempertanggungjawabkan kepada rakyat mengenai penghimpunan sumber-sumber dana publik dan tujuan penggunaannya.

²¹ Rakhmat, M.S, *Administrasi dan Akuntabilitas Publik*, CV Andi Offset, Yogyakarta, 2018, Hal. 136

2. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Daerah

Kata “asas” dapat berarti dasar atau alas, atau sesuatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir. Asas pada hakikatnya selalu mewarnai tingkah laku, sikap, dan perbuatan baik perorangan, lembaga, maupun aturan-aturan yang dibuat oleh administrasi. Demikian pula, asas-asas yang digariskan dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan sesuatu yang dianggap benar yang menjadi pokok dasar dari aturan-aturan yang dibuat lebih lanjut.²²

Terdapat beberapa pendapat yang dikemukakan para ahli mengenai asas-asas pengelolaan keuangan daerah. Asas-asas pengelolaan keuangan daerah seperti yang dikemukakan oleh Ahmad Yani, yaitu:

- a. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Ketentuan ini berarti, APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dengan demikian, pemungutan semua penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD, sehingga APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan pengawasan keuangan daerah.

²² Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, 2007, Yogyakarta: Kreasi Wacana, Hal.16

- b. Tahun fiskal APBD sama dengan tahun fiskal anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- c. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah yang tidak berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan merupakan penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- d. APBD, perubahan APBD, dan perhitungan APBD ditetapkan dengan peraturan daerah dan merupakan dokumen daerah.
- e. APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan.
- f. Dalam penyusunan APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Ketentuan pasal ini berarti daerah tidak boleh menganggarkan pengeluaran tanpa kepastian terlebih dahulu mengenai ketersediaan sumber pembiayaannya dan mendorong daerah untuk meningkatkan efisiensi pengeluaran.
- g. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan.

- h. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja.
- i. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut.
- j. Perkiraan sisa lebih perhitungan APBD tahun lalu dicatat sebagai saldo awal pada APBD tahun berikutnya, sedangkan realisasi sisa lebih perhitungan APBD tahun lalu dicatat sebagai saldo awal perubahan APBD.
- k. Semua transaksi keuangan daerah baik penerimaan daerah maupun pengeluaran daerah dilaksanakan melalui kas daerah.
- l. Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya tidak tersangka disediakan dalam bagian anggaran tersendiri. Anggaran pengeluaran tidak tersangka tersebut dikelola oleh Bendahara Umum Daerah.
- m. Pengeluaran yang dibebankan pada pengeluaran tidak tersangka adalah untuk penanganan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak tersangka lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah.
- n. Daerah dapat membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan dana yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran.
- o. Dana cadangan dibentuk dengan kontribusi tahunan dari penerimaan APBD, kecuali dari Dana Alokasi Khusus, Pinjaman Daerah, dan Dana Darurat. Dana cadangan tersebut digunakan untuk membiayai kebutuhan seperti rehabilitasi

prasarana, keindahan kota, atau pelaksanaan lingkungan hidup, sehingga biaya rehabilitasi tersebut dibebankan dalam beberapa tahun anggaran.

Sedangkan menurut Mardiasmo, asas-asas pengelolaan keuangan daerah meliputi:²³

a. *Value for money*

Indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila lembaga serta sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*.

Dalam konteks otonomi daerah, *value for money* merupakan jembatan untuk mengantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*. *Value for money* tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang mendasarkan pada konsep *value for money*, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah memiliki sistem akuntansi yang baik.

²³ Josef Mario Monteiro, *Hukum Keuangan Negara & Daerah*, Setara Press, Malang, 2019, Hal 82- 83.

b. Akuntabilitas

Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk itu, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan, baik secara vertikal maupun horizontal dengan baik.

c. Kejujuran

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

d. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

e. Pengendalian

Penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus sering dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dan dicapai. Untuk itu, perlu dilakukan analisis *varians* (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran

daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians dan tindakan antisipasi kedepan.

Sementara itu, Asas umum pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Keuangan Daerah adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara:

- a. Tertib.
- b. Taat pada peraturan perundang-undangan.
- c. Efisien, merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- d. Ekonomis, merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
- e. Efektif, merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
- 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 atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhatikan:
 - 1) Asas keadilan, yaitu keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya.

- 2) Kepatutan, yaitu tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
- 3) Manfaat untuk masyarakat.

Asas-asas pengelolaan keuangan daerah tersebut merupakan kaedah atau norma yang seharusnya menjadi pedoman dan diimplementasikan dalam tata kelola keuangan daerah sehingga tujuan dari pelaksanaan program, kegiatan maupun urusan pemerintahan daerah yang direncanakan, dialokasikan dan dibiayai melalui APBD dapat mendukung pencapaian keberhasilan pembangunan daerah dan kemandirian serta kesejahteraan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip kaedah dan norma yang berlaku.

3. Ruang Lingkup Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka APBD. Pendekatan yang diambil dari rumusan pengertian keuangan daerah tersebut adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan.

- a. Dari sisi obyek; yang dimaksud dengan keuangan daerah meliputi semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik daerah berhubungan dengan

pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, tetapi tidak termasuk bidang fiskal dan moneter.

- b. Dari sisi subyek; yang dimaksud dengan keuangan daerah meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut sebelumnya yang dimiliki oleh daerah, dan/atau dikuasai oleh pemerintah daerah, perusahaan daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan daerah.
- c. Dari sisi proses; keuangan daerah mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana dijelaskan pada bagian obyek mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- d. Dari sisi tujuan; keuangan daerah meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan empat pendekatan keuangan daerah tersebut, ruang lingkup keuangan daerah terdiri atas:

- a. Keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- b. Keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan barang-barang inventaris milik daerah;
- c. Kekayaan daerah yang dipisahkan adalah dana daerah yang terdapat pada Badan Usaha Milik Daerah; dan

- d. Keuangan daerah tersebut sebenarnya merupakan suatu pengorganisasian dan pengelolaan sumber daya atau kekayaan yang ada pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

Ruang lingkup keuangan daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, meliputi:

- a. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman
- b. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga
- c. Penerimaan daerah
- d. Pengeluaran daerah
- e. 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
- f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan atau kepentingan umum.

B. Tinjauan Terhadap Konsep Pengawasan

Pengawasan merupakan bagian penting dari kebertanggungugutan (*accountability*) dan pertanggungjawaban (*responsibility*) melalui penilaian secara objektif dan independen terhadap pejabat atau pemerintah daerah. Pengawasan harus dapat membantu dan memberikan motivasi kepada pejabat berwenang untuk

mengambil kebijakan dalam peningkatan kehematan, efisiensi dan efektivitas dengan menunjukkan jalan atau cara memperbaiki, menertibkan, menyempurnakan dan meningkatkan kinerja.

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan secara umum didefinisikan sebagai suatu proses pengamatan terhadap pelaksanaan seluruh kegiatan dalam organisasi untuk menjamin agar semua kegiatan dalam organisasi berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, yang diikuti dengan tindakan penertiban apabila diketahui terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya. Hal ini berarti bahwa pengawasan pada dasarnya dilakukan untuk menghindari kemungkinan terjadinya penyimpangan atau penyelewengan atas tujuan yang hendak dicapai. Pengertian lainnya, pengawasan adalah suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang ditentukan dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikan. Sebagai salah satu fungsi manajemen, pengawasan mempunyai arti yang luas yang bersifat menyeluruh, yang di dalamnya tercakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan penilaian terhadap semua kegiatan dalam organisasi. Pengawasan juga diartikan sebagai proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan,

dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dihendaki, direncanakan, atau diperintahkan.²⁴

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 secara resmi mendefinisikan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 juga secara resmi mendefinisikan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan

Konsepsi atas definisi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 pada dasarnya sama, karena ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut merupakan ketentuan teknis operasional atas Peraturan Pemerintah Nomor 79

²⁴ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-10, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, Hal.84.

Tahun 2005 yang mengatur mengenai tata cara pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tidak secara khusus atau secara rinci memberikan definisi terkait pengawasan terhadap keuangan daerah. Akan tetapi definisi, maksud, dan tujuan pengawasan terhadap keuangan daerah merupakan bagian dan satu kesatuan dalam definisi, maksud dan tujuan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005. Hal ini bermakna bahwa pengawasan adalah proses kegiatan yang diadakan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sejalan dengan rencana yang telah ditetapkan dan ketentuan perundang-undangan.

Pengawasan adalah sarana yang digunakan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dalam koridor hukum yang berlaku. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, jelas bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diorientasikan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku guna mewujudkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

a. Maksud Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu hal yang sangat penting dalam pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan terutama untuk memberikan jaminan pencapaian tujuan yang telah direncanakan oleh pemerintah dalam pelaksanaan kegiatan dan tugas pemerintahan termasuk dalam tata kelola keuangan daerah. Dengan pengawasan, pencapaian tujuan dapat diukur dengan berdasar pada rencana yang telah ditetapkan, meminimalisasi ataupun mencegah kesalahan ataupun penyimpangan yang dapat terjadi dalam pelaksanaan kegiatan dan tujuan yang telah direncanakan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengawasan memiliki peranan yang sangat strategis untuk dapat menjamin pencapaian tujuan pemerintah.

Menurut Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, maksud pengawasan adalah untuk:²⁵

- 1) Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
- 2) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru;
- 3) Mengetahui apakah penggunaan *budget* telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
- 4) Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak; dan
- 5) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*, yaitu standar.

²⁵ Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, Hal. 22.

Maksud pengawasan menurut Leonard D. White adalah:

- 1) Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat.
- 2) Untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan.

Sedangkan menurut Arifin Abdul Rachman, maksud pengawasan adalah:²⁶

- 1) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang ditetapkan;
- 2) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan;
- 3) Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah; dan
- 4) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

b. Tujuan Pengawasan

Menurut Victor M. Situmorang, secara umum pengawasan dilakukan bertujuan untuk:

- 1) Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan pemerintah dan perintah.
- 2) Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
- 3) Mencegah pemborosan, dan penyelewengan.
- 4) Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan.
- 5) Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

²⁶ Ibid, Hal. 23.

Tujuan pengawasan dalam konsepsi Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tidak diatur dan dijelaskan secara rinci, namun makna tujuan dari pengawasan tersebut dapat dilihat dari definisi pengawasan itu sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017, yang menyatakan:

“Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan definisi tersebut dapat dikatakan bahwa tujuan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya bahwa pengawasan merupakan instrumen yang digunakan pemerintah untuk dapat mewujudkan dan menjamin terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang bersih.

Dalam konsepsi akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan dalam anggaran. Pengendalian tersebut ditujukan untuk memastikan agar hubungan antara target dan realisasi setiap program/kegiatan/proyek yang

harus dilaksanakan oleh pemerintah dapat terjalin. Pengawasan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dimaksudkan untuk mengetahui kinerja suatu organisasi atau unit kerja pemerintahan dalam mengelola keuangan daerah dalam bentuk APBD. Apabila kinerja suatu organisasi atau unit kerja pemerintahan berhasil mencapai tujuan, maka organisasi atau unit kerja pemerintahan dinilai dapat mengelola keuangan daerah secara efisien dan efektif. Sebaliknya, jika kinerja organisasi atau unit kerja pemerintahan mengalami kegagalan maka dinilai telah menimbulkan kerugian daerah. Oleh karena itu, agar pengawasan dapat berjalan efektif, maka dalam pelaksanaannya diperlukan adanya kepatuhan terhadap prinsip-prinsip pengawasan yaitu:

- a. Pengawasan berorientasi kepada tujuan organisasi.
- b. Pengawasan harus bersifat objektif, jujur dan mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.
- c. Pengawasan harus berorientasi terhadap kebenaran menurut peraturan-peraturan yang berlaku, berorientasi terhadap kebenaran atas prosedur yang telah ditetapkan, dan berorientasi terhadap tujuan (manfaat) dalam pelaksanaan pekerjaan.
- d. Pengawasan harus menjamin daya dan hasil guna pekerjaan.
- e. Pengawasan harus berdasarkan standar yang obyektif, teliti dan tepat.
- f. Pengawasan harus bersifat terus menerus (*continue*).

- g. Hasil pengawasan harus dapat memberikan umpan balik (*feedback*) terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan, dan kebijaksanaan untuk waktu yang akan datang.

3. Jenis-jenis Pengawasan

Ruang lingkup pengawasan sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Pasal 2 dan Pasal 3 yaitu:

- a. Administrasi Umum Pemerintahan yang meliputi:
 - 1) Kebijakan Daerah.
 - 2) Kelembagaan.
 - 3) Pegawai Daerah.
 - 4) Keuangan Daerah.
 - 5) Barang Daerah.
- b. Urusan Pemerintahan yang meliputi:
 - a) Urusan Wajib.
 - b) Urusan Pilihan.
 - c) Dana Dekonsentrasi.

Dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut diketahui bahwa salah satu ruang lingkup pengawasan administrasi umum pemerintahan yaitu pengawasan keuangan daerah. Sehubungan dengan pengawasan keuangan daerah dalam bentuk APBD, beberapa metode pengawasan yang dikemukakan oleh Soebagio adalah sebagai berikut:²⁷

- a. Dari segi obyeknya, terdiri atas:
 - 1) Pengawasan terhadap penerimaan negara, meliputi:

²⁷ Josef Mario Monteiro, *Hukum Keuangan Negara & Daerah*, Setara Press, Malang, 2019 Hal. 115

- (a) Pengawasan terhadap jenis pajak; dalam hal ini diutamakan kepada pengawasan represif, seperti pengawasan yang dilakukan oleh fiskus terhadap wajib pajak atau wajib pungut dan pengawasan oleh atasan fiskus.
 - (b) Pengawasan terhadap pungutan *nontax*; dilakukan oleh ordonator secara langsung terhadap instansi atau bendaharawan penyeter tetap yang mengurus sendiri administrasi penerimaannya.
- 2) Pengawasan terhadap pengeluaran negara yakni pengawasan dilakukan pada waktu sedang atau sesudah operasional dan pengawasan sebelum dilakukan pengeluaran, meliputi:
- (a) Pengawasan pada waktu perencanaan pengeluaran, yaitu melalui perencanaan atau pengusulan sampai menjadi DIP dan DIK.
 - (b) Pengawasan pada waktu akan melakukan pengeluaran, yaitu oleh ordonator terhadap tagihan melalui SPPR/SPPP dan penelitian terhadap SPUM.
 - (c) Pengawasan pada waktu akan dilakukan pembayaran dimana bendaharawan harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari Kepala Kantor atau atasan langsung.
 - (d) Pengawasan pada waktu setelah terjadi pengeluaran yaitu Kepala Kantor atau atasan langsung harus memeriksa tanda bukti pengeluaran dan melegalisasi SPJ yang akan dikirimkan ordonator.

- (e) Pengawasan yang dilakukan oleh ordonator atau otorisator dalam hal ini oleh Biro Keuangan cq. Bagian Pembukuan dan Verifikasi Kementerian terhadap SPJ.
 - (f) Pengawasan BPK terhadap SPJ yang telah diperiksa oleh ordonator atau Bagian Anggaran. Pengawasan ini adalah pengawasan terakhir bagi bendaharawan.
- b. Dari segi sifat pengawasan, terdiri atas:
- 1) Pengawasan preventif; dilakukan sebelum terjadinya pengeluaran dalam rangka menghindarkan kebocoran dan penghamburan. Pengawasan ini dilaksanakan secara ketat berdasarkan proyeksi keuntungan dari rencana pengeluaran dengan menggunakan metode perbandingan antara besarnya biaya yang akan dikeluarkan dengan hasil manfaat yang diperkirakan akan dapat diperoleh (*cost benefit analysis* atau *volume profit analysis*) dengan menggunakan kriteria standardisasi biaya yang telah ditetapkan sesuai kondisi daerah.
 - 2) Pengawasan represif; merupakan kelanjutan dari mata rantai pengawasan preventif sehingga dengan dilakukannya pengawasan represif ini lengkaplah pengawasan keuangan negara. Pengawasan refresif terdiri atas:
 - (a) Pengawasan represif pasif (*surpiece*/dari jauh/verifikasi) bersifat meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen SPJ yang dikirim oleh bendaharawan atau pejabat yang menguasai aktivitas keuangan

negara. Jarak antara pengawas dan objek/subjek yang diawasinya berjauhan, sering disebut juga pengawasan dari jauh.

- (b) Pengawasan represif aktif dilaksanakan secara *face to face* antara pejabat yang mengawasi dan pejabat yang diawasi, serta bersifat keseluruhan terhadap aktivitas operasional keuangan negara.

Pengawasan ini dapat dilakukan:

- (1) Secara *tournee* yang disebut inspeksi;
- (2) Tanpa diberitahu lebih dahulu, secara mendadak atau inspeksi mendadak (sidak);
- (3) *Checking on the spot* yakni pengawasan oleh atasan langsung, Inspektur jenderal (Irjen) dari tiap kementerian yang bersangkutan, BPKP terhadap bendaharawan di tempat terjadinya aktivitas.

- c. Dari segi ruang lingkup, terdiri atas:

- 1) Pengawasan intern, meliputi:

- (a) Pengawasan dalam arti sempit; dilakukan dalam tubuh suatu organisasi; terdapat hubungan antara pengawas dan pejabat dari suatu kementerian (inspektur jenderal dan Biro Keuangan/Bagian Verifikasi) terhadap pejabat-pejabat yang berada di unit organisasi-organisasinya di daerah-daerah.

- (b) Pengawasan dalam arti luas; antara pengawas dengan pejabat yang diawasi tidak mempunyai korelasi langsung, jadi antara mereka tidak ada mata rantai garis/*line* organisasi.
- 2) Pengawasan ekstern, meliputi:
- (a) Sifatnya hampir sama dengan pengawasan dalam arti sempit, contohnya pengawasan yang dilakukan ordonator terhadap kebenaran Surat Perintah Pembayaran (SPP) yang diajukan oleh bendaharawan yang meminta sejumlah uang berdasarkan kredit SKO serta pengawasan yang dilakukan oleh BPKP terhadap bendaharawan proyek/rutin.
 - (b) Pengawasan ekstern dalam arti luas; pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang berada diluar kelompok eksekutif. Hal ini dilakukan oleh BPK yang menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara diberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara. Pemeriksaan tersebut menurut Pasal 4 meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

4. Mekanisme Pengawasan Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengatur mekanisme pengawasan penyelenggaraan pemerintah. Mekanisme pengawasan tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 4 s.d. Pasal 21. Mekanisme pengawasan berdasarkan Pasal-pasal tersebut meliputi perencanaan pemeriksaan, pelaksanaan pemeriksaan, pelaporan dan tindak lanjut hasil pemeriksaan.

a. Rencana Pengawasan

Pelaksanaan pengawasan diawali dengan penyusunan rencana pengawasan tahunan yang dikoordinasikan oleh Inspektur Daerah selaku pimpinan tertinggi dalam organisasi Inspektorat Daerah. Rencana pengawasan tahunan tersebut disusun dalam bentuk Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) dengan berpedoman pada kebijakan pengawasan yang ditetapkan setiap tahunnya oleh Menteri Dalam Negeri dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah. Dalam penyusunan PKPT harus didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007, PKPT meliputi:

- 1) Ruang lingkup
 - 2) Sasaran pemeriksaan
 - 3) SKPD yang diperiksa
 - 4) Jadwal pelaksanaan pemeriksaan
 - 5) Jumlah tenaga
 - 6) Anggaran pemeriksaan
 - 7) Laporan hasil pemeriksaan yang diterbitkan
- b. Pelaksanaan Pengawasan

PKPT yang disusun di dalam tahap perencanaan pemeriksaan menjadi dasar dan pedoman bagi Pejabat Pengawas Pemerintah (PPP) melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, dalam melaksanakan pengawasan, PPP melakukan koordinasi dengan Inspektur.

Pengawasan tersebut dilaksanakan melalui kegiatan pemeriksaan, *monitoring* dan evaluasi.

1) Kegiatan pemeriksaan

Pejabat Pengawas Pemerintah (PPP) dalam melaksanakan kegiatan pemeriksaan berdasar pada Daftar Materi Pemeriksaan (DMP) yang diatur pada Lampiran 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007. Kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi:

- a) Pemeriksaan secara berkala dan komprehensif terhadap kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, barang daerah, urusan pemerintahan;

- b) Pemeriksaan dana dekonsentrasi;
 - c) Pemeriksaan tugas pembantuan; dan
 - d) Pemeriksaan terhadap kebijakan pinjaman dan hibah luar negeri.
- 2) Kegiatan *monitoring* dan evaluasi dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan. Kegiatan *monitoring* dan evaluasi dilaksanakan berdasarkan petunjuk teknis.
- 3) Pejabat pengawas pemerintah dapat melakukan pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme.
- c. Pelaporan

Pemeriksaan dituangkan dalam bentuk Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) sedangkan *monitoring* dan evaluasi dituangkan dalam bentuk Laporan Hasil *Monitoring* dan Evaluasi. LHP berisi temuan terkait kelemahan, kesalahan atau penyimpangan yang terjadi, saran atau rekomendasi yang wajib untuk ditindaklanjuti oleh organisasi perangkat daerah yang diperiksa untuk memperbaiki kelemahan, kesalahan atau kekeliruan atau memulihkan dampak dari kelemahan, kesalahan atau kekeliruan dalam pelaksanaan penyelenggaraan administrasi umum pemerintahan maupun dalam pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah pada organisasi perangkat daerah yang diperiksa. Pemeriksaan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tidak dilakukan untuk mencari kesalahan, melainkan

ditujukan untuk mencegah agar tidak terjadi kesalahan sehingga kesalahan tersebut tidak dilakukan dan terjadi berulang-ulang.

LHP Pejabat Pengawas Pemerintah Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota disampaikan kepada Bupati/Walikota dan organisasi perangkat daerah yang diperiksa dengan tembusan kepada Gubernur dan BPK Perwakilan. Tembusan LHP yang disampaikan kepada Gubernur dan BPK dimaksudkan agar perkembangan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten dapat diketahui. Selain itu, dimaksudkan untuk menghindari pemeriksaan yang tumpang tindih.

d. Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan

Dalam tindak lanjut hasil pemeriksaan terdiri dari dua hal sebagai berikut:

1) Pelaksanaan Tindak Lanjut

Hasil pemeriksaan pejabat pengawas pemerintah wajib ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sesuai rekomendasi. Organisasi Perangkat Daerah yang tidak menindaklanjuti rekomendasi pejabat pengawas pemerintah dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Wakil gubernur dan wakil bupati/wakil walikota bertanggungjawab mengordinasikan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan pejabat pengawas pemerintah.

Tindak lanjut hasil pemeriksaan memiliki peranan yang strategis dalam siklus pengawasan penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam

pengelolaan keuangan daerah, karena perkembangan tindak lanjut merupakan salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengukur atau melihat keberhasilan suatu kegiatan pengawasan. Tindak lanjut hasil pemeriksaan adalah bukti bahwa organisasi perangkat daerah yang diperiksa memiliki komitmen untuk memperbaiki kekeliruan maupun kesalahan dalam pelaksanaan administrasi umum pemerintahan, urusan pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah yang terjadi pada unit kerjanya.

2) Pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan

Untuk mengetahui perkembangan tindak lanjut hasil pengawasan pejabat pengawas pemerintah, maka Inspektur melakukan pemantauan dan pemutakhiran atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pengawasan melalui rapat pemutakhiran data tindak lanjut hasil pengawasan yang diselenggarakan paling sedikit 2 (dua kali) dalam setahun. Hasil pemantauan dan pemutakhiran atas pelaksanaan tindak lanjut disampaikan kepada Menteri, Gubernur atau Bupati/Walikota.

C. Tinjauan Terhadap Inspektorat Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan landasan pokok penyelenggaraan pemerintah dan

pembangunan di daerah. Lebih lanjut, untuk melaksanakan amanat Pasal 223 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017. Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 dijelaskan mengenai fungsi dan tugas Inspektorat Provinsi/Kota/Kabupaten. Selain itu, ditegaskan pula kebijakan di bidang pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tatacara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Berpedoman pada kedua peraturan tersebut, terlihat jelas kedudukan, tugas pokok dan fungsi Inspektorat Provinsi/Kota/Kabupaten.

Pembentukan Inspektorat Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 107 Tahun 2017 tentang Pedoman Nomenklatur Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dipimpin oleh Inspektur, dan bertugas membantu gubernur/bupati/walikota membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan

tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur/Bupati/Walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah, diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan fungsi Inspektorat Daerah menurut ketentuan Pasal 11 ayat (5) dan Pasal 33 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 adalah sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan.
- b. Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.
- c. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan gubernur/bupati/walikota.
- d. Penyusunan laporan hasil pengawasan.
- e. Pelaksanaan administrasi inspektorat daerah provinsi/kabupaten/kota.
- f. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur/bupati/walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah (APIP) memiliki peran dan posisi yang strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, Inspektorat Daerah mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, Inspektorat Daerah

menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam APBD.

Sebagai pengawas internal, Inspektorat Daerah yang bekerja dalam organisasi pemerintah daerah tugas pokoknya dalam arti yang lain adalah menentukan apakah kebijakan dan prosedur yang ditetapkan oleh manajemen puncak yaitu Kepala Daerah telah dipatuhi dan berjalan sesuai dengan rencana, menentukan baik atau tidaknya pemeliharaan terhadap kekayaan daerah, menentukan efisiensi dan efektivitas prosedur dan kegiatan pemerintah daerah, serta tidak kalah pentingnya adalah menentukan keandalan informasi yang dihasilkan oleh berbagai unit/satuan kerja sebagai bagian yang integral dalam organisasi pemerintah daerah.

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa Inspektorat Daerah sebagai pengawas internal memiliki karakteristik yang spesifik dan memiliki ciri antara lain adalah:

- a. Alat dalam organisasi pemerintah daerah yang menjalankan fungsi *quality assurance*.
- b. Pengguna laporan pengawas internal adalah top manajemen yaitu Kepala Daerah dalam organisasi pemerintah daerah yang bersangkutan.
- c. Dalam pelaksanaan tugas seperti halnya pengawas eksternal dapat menggunakan prosedur pemeriksaan bahkan harus memiliki prosedur yang jelas.
- d. Kegiatan pemeriksaan bersifat *pre-audit* atau *build in* sepanjang proses kegiatan berlangsung.

- e. Fungsi pemeriksaan yang dilakukan lebih banyak bersifat pembinaan dan dalam praktiknya memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, karena Inspektorat Daerah tidak berwenang untuk menghakimi apalagi menindak.

Hal tersebut menunjukkan bahwa peran Inspektorat Daerah Kabupaten dalam menyelesaikan pembangunan daerah termasuk dalam hal meningkatkan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah sangat strategis yaitu dalam upaya membantu Kepala Daerah dalam segala hal yang berkaitan dengan kelancaran jalannya pemerintahan daerah, kesuksesan pembangunan, pembinaan aparatur daerah, dan mewujudkan pemerintahan daerah serta tata kelola keuangan daerah yang bersih dan akuntabel.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Pelalawan

Pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan dalam rangka desentralisasi mengharuskan semua penerimaan dan pengeluaran daerah (yang bukan merupakan pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan), dicatat dan dikelola dalam APBD. Dengan demikian, APBD yang menjadi dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi ataupun otonomi daerah. Oleh karena itu pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah menjadi faktor penting karena merupakan kewajiban bagi pengelola keuangan daerah untuk mempertanggungjawabkan dan menjelaskan tindakannya dalam pengelolaan keuangan daerah kepada pihak-pihak (salah satunya Inspektorat Daerah) yang mempunyai kewenangan untuk meminta jawaban serta penjelasan atas hasil dari keseluruhan tindakan dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut. Dimana keberhasilan ataupun kegagalan tujuan yang telah ditetapkan dalam rencana (APBD) tersebut, dapat diukur

dari hasil evaluasi pengawasan terhadap tindakan-tindakan pengelolaan keuangan daerah.

Pengawasan keuangan daerah merupakan salah satu aktivitas penting dalam mengefektifkan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Meskipun pengawasan keuangan daerah sebagian besar terkait dengan pelaksanaan anggaran yaitu APBD namun pengawasan keuangan daerah sesungguhnya merupakan bagian integral dari pengelolaan keuangan daerah secara keseluruhan. Oleh karena itu, jika dikaitkan dengan siklus anggaran, maka pengawasan keuangan daerah sebenarnya sudah harus dimulai sejak tahap penyusunan anggaran dan berakhir pada tahap pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran. Oleh karena yang menjadi obyek pengawasan keuangan daerah terutama adalah anggaran daerah yaitu APBD maka pengertian pengawasan keuangan daerah dilihat dari struktur anggaran dapat dinyatakan sebagai tindakan untuk menjamin agar pengumpulan penerimaan-penerimaan daerah dan pengeluaran-pengeluaran daerah tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan dalam anggaran yaitu APBD.

Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan selaku Aparat Pengawasan Internal Pemerintah sangat penting kedudukannya sebagai pengendali intern sekaligus pengawas pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan. Sebagaimana diungkap oleh Binsar H. Simanjuntak bahwa baik dan buruknya pengelolaan keuangan pemerintah sangat tergantung pada eksistensi APIP. Eksistensi

APIP baru terlihat nyata jika dapat memberi nilai tambah terhadap instansi dimana ia berada. Jika tidak, maka ia dianggap gagal.²⁸

Secara kelembagaan, pelaksanaan fungsi pengawasan di Kabupaten Pelalawan dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan. Pembentukan organisasi Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 10 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pelalawan sedangkan untuk tugas pokok dan fungsi mengacu kepada Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 57 Tahun 2016 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 50 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan. Sesuai ketentuan tersebut, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan mempunyai tugas pokok membantu Bupati membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh SKPD. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan mempunyai fungsi:

1. Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
2. Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, *monitoring* dan kegiatan pengawasan lainnya;
3. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Bupati;
4. Penyusunan laporan hasil pengawasan;
5. Pelaksanaan administrasi Inspektorat; dan

²⁸ Binsar H. Simanjuntak, *Membangun Sinergitas Pengawasan Keuangan Negara*, Buletin Keuangan Negara, Edisi I Triwulan III Oktober 2012, Hal 8.

6. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

Jenis-jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan antara lain:²⁹

1. Pemeriksaan reguler adalah kegiatan pemeriksaan yang dilakukan secara komprehensif meliputi seluruh aspek sumber daya dan dana serta metode kerja suatu instansi dan hasil-hasil yang dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Maksud dan tujuan pemeriksaan reguler yaitu:
 - a. Menilai apakah pelaksanaan tugas pokok dan fungsi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
 - b. Menilai apakah penggunaan sumber daya, dana, sarana dan prasarana telah dilaksanakan secara efektif dan efisien.
 - c. Menilai apakah dalam pelaksanaan kegiatan telah dilengkapi dengan rencana serta metode kerja yang cukup memadai.
 - d. Hasil pemeriksaan reguler adalah laporan hasil pemeriksaan yang ditujukan kepada Bupati dengan tembusan kepada obyek pemeriksaan dan instansi terkait lainnya.

Obyek dan cakupan pemeriksaan adalah seluruh instansi di Pemerintah Kabupaten Pelalawan, dengan cakupan pemeriksaan meliputi sumber daya manusia, keuangan, sarana dan prasarana serta kinerja instansi yang bersangkutan. Dasar

²⁹ Wawancara dengan Inspektur Daerah Kabupaten Pelalawan, tanggal 9 Desember 2019

pemeriksaan reguler adalah rencana yang ditetapkan dan tertuang dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan.

2. Pemeriksaan Kinerja

Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan yang dilakukan sebagai pengembangan diri pemeriksaan keuangan. Pemeriksaan kinerja untuk menilai tingkat keberhasilan kinerja suatu OPD, untuk memastikan sesuai atau tidaknya sasaran kegiatan atau program yang menggunakan anggaran. Oleh karena pemeriksaan kinerja merupakan perluasan dari pemeriksaan keuangan yang meliputi ekonomi, efisiensi dan efektivitas maka pemeriksa yang akan melaksanakan kegiatan pemeriksaan harus memperoleh informasi tentang organisasi meliputi struktur organisasi, prosedur kerja dan sistem informasi dan pelaporan keuangan dan kegiatan pada manajemen.

3. Pemeriksaan Kasus/Penanganan dan Pemeriksaan Khusus

a. Pemeriksaan Kasus/Penanganan Pengaduan

Pemeriksaan Kasus/Penanganan Pengaduan dimaksud untuk menampung dan menanggapi aspirasi masyarakat termasuk pengaduan yang disampaikan oleh lembaga pemerintah, eksekutif, legislatif dan yudikatif serta organisasi sosial kemasyarakatan yang disertai bukti/identitas awal yang jelas terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah serta mengklarifikasi sejauh mana kebenaran dari pengaduan tersebut dan memberikan rekomendasi dari hasil pemeriksaan. Tujuan pemeriksaan kasus adalah:

- 1) Pembuktian kebenaran adanya dugaan penyimpangan tersebut.

- 2) Menetapkan besarnya kerugian yang timbul.
- 3) Memberikan rekomendasi yang ditujukan kepada Bupati sebagai bahan untuk mengambil keputusan.

Obyek dari pemeriksaan kasus adalah instansi atau aparat Pemerintah Kabupaten Pelalawan yang diindikasikan telah melakukan tindak pidana yang merugikan pemerintah atau pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga mengakibatkan turunnya citra aparat pemerintah.

Pemeriksaan kasus dilakukan berdasarkan kepada Program Kerja Pengawasan Inspektorat Kabupaten Pelalawan dan dilakukan setelah adanya informasi baik dari Bupati, media massa, pengaduan masyarakat maupun temuan hasil pemeriksaan.

b. Pemeriksaan Khusus

Pemeriksaan khusus adalah kegiatan pemeriksaan yang ditujukan terhadap kegiatan tertentu dalam rangka tujuan atas perintah atau permintaan pejabat berwenang ataupun pemeriksaan terhadap masalah yang spesifik.

Maksud dan tujuan pemeriksaan khusus adalah untuk menilai:

- 1) Apakah kegiatan/program telah berjalan dengan baik dan saling mendukung antara satu dengan lainnya.
- 2) Apakah pelaksanaannya tidak menyimpang dari prosedur atau ketentuan yang telah digariskan, tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku.

- 3) Apakah prosedur yang dilaksanakan telah berjalan efektif, efisien dan ekonomis.
- 4) Apakah tidak terjadi tumpang tindih antara satu kegiatan/program dengan kegiatan/program lainnya dan sebagainya.

Obyek dari pemeriksaan khusus adalah semua kegiatan yang diduga atau diidentifikasi perlu adanya perbaikan atau ditingkatkan prosedur pelaksanaannya sehingga mencakup seluruh kegiatan yang ada. Pemeriksaan khusus yang dilakukan berdasarkan kepada rencana yang telah ditetapkan dan tertuang dalam PKPT Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan.

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan atas akuntabilitas keuangan daerah, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah sedangkan untuk pedoman pengawasan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengawasan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2009. Selain itu, dalam perencanaan dan pelaksanaan fungsi pengawasan setiap tahunnya, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan mengacu pada kebijakan pengawasan yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri setiap tahunnya. Sedangkan terkait pelaksanaan fungsi pengawasan, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan berpedoman pada Standar Audit Internal Pemerintah Indonesia (SAIPI) yang diterbitkan oleh Komite Standar Audit dari Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia (AAIPI).

Tahapan pelaksanaan pengawasan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan adalah sebagai berikut:³⁰

1. Penyusunan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT)

Tahapan pengawasan pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan diawali dengan penyusunan rencana pemeriksaan dan kebijakan pemeriksaan. Rencana pemeriksaan dan kebijakan pemeriksaan tersebut disusun setiap tahunnya dalam bentuk Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT). PKPT tersebut merupakan rencana kegiatan pengawasan tahunan yang akan dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam satu tahun anggaran. Penyusunan PKPT pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan merujuk kepada kebijakan pengawasan yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri setiap tahunnya dan ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

Sesuai dengan kebijakan pengawasan dari Kementerian Dalam Negeri, sejak tahun 2018 Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah menerapkan PKPT berbasis risiko. Dalam penyusunan PKPT berbasis risiko tersebut, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan mempertimbangkan segala faktor risiko yang akan dihadapi dalam pencapaian tujuan pemerintah daerah yang meliputi antara lain kualitas SDM, besaran anggaran yang dikelola OPD, kompleksitas program dan kegiatan, sebaran kegiatan, kecukupan pengendalian intern, tindak lanjut temuan pemeriksaan sebelumnya, jarak audit dan capaian kinerja OPD.

³⁰ Wawancara dengan Inspektur Pembantu Wilayah I Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan, tanggal 9 Desember 2019.

Selanjutnya, berdasarkan faktor risiko tersebut ditentukan prioritas kegiatan atau program yang mempunyai risiko terbesar berdasarkan besaran taksiran risiko yang ada. Selain itu, penentuan risiko juga dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dengan meminta masukan dari obyek pemeriksaan. Berbeda dengan tahun sebelum diterapkannya PKPT berbasis risiko, sebelum tahun 2018 penyusunan PKPT tersebut dilaksanakan dengan berdasarkan pada jumlah besaran anggaran yang dikelola oleh OPD dan juga faktor intensitas OPD tersebut diperiksa.³¹

Penyusunan PKPT berbasis risiko pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dimulai pada saat Kepala Subbagian Program membuat *peta auditan universe* sebagai dasar membuat PKPT. *Peta auditan universe* berisi gambaran terkait dengan faktor risiko atas program atau kegiatan pada masing-masing OPD. Penyusunan *peta auditan universe* ini juga dilakukan berdasarkan masukan dan identifikasi risiko yang dilakukan oleh OPD. *Peta auditan universe* tersebut diserahkan oleh Kepala Subbagian Program kepada masing-masing Inspektur Pembantu, di Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan, Inspektur Pembantu dibedakan menjadi empat wilayah. Masing-masing Inspektur Pembantu membuat skala prioritas obyek pemeriksaan. Skala prioritas tersebut ditentukan berdasarkan perhitungan rumusan signifikansi risiko untuk selanjutnya diurut atau di ranking sesuai besaran nilai risiko yang ada. Berdasarkan skala prioritas tersebut,

³¹ Wawancara dengan Inspektur Daerah kabuapten Pelalawan, tanggal 9 Desember 2019.

selanjutnya Kepala Subbagian Program dibantu staf Subbagian Perencanaan menyusun *draft* PKPT dan menyusun jadwal pembahasan terkait *draft* PKPT tersebut. Jadwal tersebut selanjutnya diserahkan kepada Sekretaris Inspektorat untuk ditelaah. Apabila berdasarkan hasil telaahan jadwal tersebut tidak sesuai maka, jadwal tersebut akan dikembalikan kepada Kepala Subbagian Program untuk direvisi. Namun jika jadwal tersebut disetujui, Kepala Subbagian Program akan menyiapkan undangan dan mendistribusikan undangan tersebut. Rapat penyusunan PKPT tersebut dihadiri oleh Inspektur, Sekretaris, para Inspektur Pembantu, Subbagian Program dan OPD. Hasil rapat tersebut dituangkan dalam format *Draft* Keputusan Bupati tentang PKPT Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan. Selanjutnya *Draft* Keputusan Bupati tentang PKPT Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan yang telah reuiu Sekretaris dan Inspektur dikirimkan kepada Sekteraris Daerah c.q. Bagian Hukum. Bagian Hukum Sekretariat Daerah meninjau kesesuaian *Draft* Keputusan Bupati tentang PKPT Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dengan aspek hukum dan tata naskah dinas dan selanjutnya dikembalikan ke Inspektorat. Inspektur memerintahkan Sekretaris c.q Subbag Program untuk memfinalkan Keputusan Bupati tentang PKPT Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan berdasarkan hasil tinjauan Bagian Hukum Sekretariat Daerah tersebut. PKPT tersebut selanjutnya dikirimkan ke Sekretariat Daerah untuk proses pengesahan/penandatanganan oleh Bupati. Setelah ditandatangani oleh Bupati, dokumen PKPT tersebut dikembalikan ke Inspektorat untuk selanjutnya Keputusan Bupati tentang PKPT tersebut digandakan dan

didistribusikan kepada para Inspektur Pembantu, Sekretaris, Subbag Program, dan Pejabat lain yang berkepentingan.

Dalam tahun 2017 s.d. 2019, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah menyusun PKPT, sebagaimana disajikan pada Tabel 5 sebagai berikut:

**Tabel 5 PKPT Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan
Tahun 2017 s.d. 2019**

Tahun	Keputusan Bupati	
	Nomor	Tentang
2017	11 Tahun 2017	Penetapan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2017
2018	25 Tahun 2018	Penetapan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) Berbasis Risiko Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2018
2019	90 Tahun 2019	Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) Berbasis Risiko Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2019

Sumber: PKPT 2017 s.d. 2019 Subbagian Perencanaan dan Program Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan

Selama tahun 2017 s.d. 2019, PKPT tersebut menjadi pedoman Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan. PKPT tersebut antara lain berisi ruang lingkup pengawasan, sasaran pengawasan, OPD/Dinas atau kegiatan OPD yang akan diperiksa pada tahun anggaran, personel yang akan memeriksa, waktu penugasan, dan target penerbitan laporan hasil pengawasan/LHP dan anggaran pengawasan.

Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007, pelaksanaan penyusunan PKPT oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan

telah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal terkait. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 bahwa penyusunan PKPT Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah berpedoman pada kebijakan pengawasan yang ditetapkan oleh Kementerian Dalam Negeri. PKPT tersebut meliputi hal-hal sebagaimana diatur yaitu ruang lingkup, sasaran pemeriksaan, OPD yang diperiksa, jadwal pemeriksaan, jumlah tenaga, anggaran pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaan yang diterbitkan serta PKPT tersebut juga ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

2. Pelaksanaan Pengawasan

Setelah PKPT disusun, tahapan selanjutnya dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan daerah oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan adalah melaksanakan kegiatan pemeriksaan. Kegiatan pemeriksaan terhadap akuntabilitas keuangan daerah oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan antara lain meliputi pemeriksaan reguler, pemeriksaan khusus/kasus dan pemeriksaan kinerja.³²

a. Pemeriksaan Reguler

Pelaksanaan pemeriksaan reguler pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dilaksanakan setelah terbitnya surat perintah tugas pemeriksaan dan surat perjalanan dinas pemeriksaan. Pada awal pemeriksaan, tim pemeriksa melakukan pembicaraan awal dengan pimpinan OPD yang

³² Wawancara dengan Inspektur Pembantu Wilayah I Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan, tanggal 9 Desember 2019.

diperiksa. Dalam pembicaraan awal tersebut tim pemeriksa menyerahkan surat perintah tugas, menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan dan meminta data umum yang diperlukan.

Setelah melaksanakan pembicaraan awal, tim pemeriksa selanjutnya menghimpun data dan informasi dari berbagai sumber baik dari pihak OPD sebagai obyek yang diperiksa ataupun pihak ketiga yang berkaitan dengan obyek yang diperiksa. Pengumpulan data dan informasi tersebut juga meliputi Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP) tahun sebelumnya serta peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai kriteria pemeriksaan. Tim pemeriksa selanjutnya menelaah data dan informasi yang dikumpulkan termasuk mempelajari, meneliti dan menganalisis KKP tahun sebelumnya serta peraturan perundang-undangan yang relevan. Penelaahan, penelitian dan analisis data dan informasi tersebut meliputi evaluasi terhadap Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan kepatuhan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang meliputi aspek sumber daya manusia, metode kerja, tugas pokok dan fungsi, keuangan dan sarana dan prasarana. Hasil dari penelaahan, penelitian dan analisis data tersebut berupa simpulan hasil pemeriksaan dan dituangkan dalam KKP.

Berdasarkan simpulan hasil pemeriksaan, tim pemeriksa selanjutnya membuat pokok-pokok sementara hasil pemeriksaan dan menyerahkannya kepada Pengendali Teknis atau Inspektur Pembantu Wilayah terkait untuk direviu. Jika diperlukan, untuk memperkuat pokok-pokok sementara hasil

pemeriksaan, dilakukan *ekspose* intern yang dihadiri oleh para tim pemeriksa dan pejabat struktural di lingkungan Inspektorat. Setelah direviu Pengendali Teknis dan atau dilakukan *ekspose* intern, tim pemeriksa menyampaikan pokok-pokok sementara hasil pemeriksaan tersebut kepada Inspektur untuk selanjutnya disampaikan kepada pimpinan obyek pemeriksaan untuk dibahas dan dimintakan tanggapan. Pembahasan dan permintaan tanggapan tersebut merupakan bentuk klarifikasi atas pokok-pokok temuan tersebut sebelum nantinya dituangkan dalam LHP. Hasil pembahasan tersebut didokumentasikan dalam berita acara pembahasan/kesepakatan tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Berdasarkan berita acara pembahasan dan kesepakatan tindak lanjut hasil pemeriksaan dan KKP, tim pemeriksa menyusun Konsep LHP. Konsep LHP tersebut secara berjenjang disampaikan dan direviu mulai dari Inspektur Pembantu Wilayah, Sekretaris dan Kepala Subbagian Evaluasi Pelaporan sampai dengan Inspektur. Hasil reviu tersebut selanjutnya sebagai bahan koreksi bagi tim pemeriksa untuk memfinalkan LHP. Setelah difinalisasi, LHP tersebut disampaikan kembali kepada Inspektur untuk ditandatangani dan didistribusikan kepada ke Bupati, obyek pemeriksaan dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya. LHP tersebut juga diarsipkan di Subbagian Evaluasi dan Pelaporan.

Dalam tahun 2015 s.d. 2019, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah melaksanakan pemeriksaan reguler dan menerbitkan LHP sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 6 sebagai berikut.

**Tabel 6 Pelaksanaan Pemeriksaan Reguler
Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2015 s.d. 2019**

Tahun	Jumlah OPD	Temuan Pemeriksaan	
		Jumlah	Nilai (Rp)
2015	32	275	88.504.681.588,88
2016	22	210	21.194.631.389,16
2017	16	188	17.772.426.279,23
2018	21	172	63.284.250.708,51
2019	21	200	52.096.979.720,47
Jumlah	112	1.045	242.852.969.686,25

Sumber: Rekapitulasi Data Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan (Diolah)

Dari Tabel 6 di atas diketahui bahwa selama tahun 2015 s.d. 2019, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah melaksanakan pemeriksaan reguler pada 112 OPD sebagai obyek pemeriksaan dengan total jumlah temuan pemeriksaan reguler adalah 1.045 dengan nilai temuan sebesar Rp242.852.969.686,25. Jumlah obyek pemeriksaan, jumlah temuan dan nilai temuan tersebut berfluktuasi setiap tahunnya. Dari total temuan tersebut, jumlah temuan yang paling banyak adalah pada tahun 2015 yaitu 275 dengan nilai temuan sebesar Rp88.504.681.588,88. Sebaliknya jumlah temuan yang paling sedikit adalah pada tahun 2018 yaitu 172 dengan nilai temuan sebesar Rp63.284.250.708,51. Namun, apabila dilihat dari nilai temuan, nilai temuan

yang paling kecil bukan pada tahun 2018, tetapi atas pemeriksaan tahun 2017 yaitu sebesar Rp17.772.426.279,23.

Selanjutnya, apabila diperhitungkan secara rata-rata yaitu dengan membagi jumlah temuan pemeriksaan dengan jumlah obyek pemeriksaan setiap tahunnya, maka rata-rata temuan yang paling banyak adalah pada tahun 2017 yaitu 11,75 (188/16) temuan pemeriksaan untuk setiap obyek pemeriksaan. Sedangkan rata-rata temuan pemeriksaan yang paling sedikit adalah pada tahun 2018 yaitu 8,19 (172/21) temuan pemeriksaan untuk setiap obyek pemeriksaan.

Dari jumlah temuan sebagaimana disajikan pada Tabel 6, diketahui terdapat temuan yang mengandung nilai kerugian daerah. Kerugian daerah tersebut antara lain terjadi akibat penyimpangan baik yang berasal dari adanya pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai ketentuan ataupun adanya kegiatan yang tidak dilaksanakan namun dipertanggungjawabkan. Nilai temuan pemeriksaan reguler yang mengandung kerugian daerah untuk tahun 2015 s.d. 2019 disajikan pada Tabel 7 sebagai berikut:

**Tabel 7 Temuan Pemeriksaan Reguler
yang Mengandung Kerugian Daerah Tahun 2015 s.d. 2019**

Tahun	Temuan Kerugian Daerah	
	Jumlah	Nilai (Rp)
2015	37	243.978.341,00
2016	35	631.052.619,00
2017	32	220.124.866,00
2018	46	639.791.624,79
2019	73	2.956.810.998,71
Jumlah	223	4.691.758.449,50

Sumber: Rekapitulasi Data Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan (Diolah)

Dari Tabel 7 di atas diketahui bahwa dalam tahun 2015 s.d. 2019, secara keseluruhan berdasarkan hasil pemeriksaan reguler terdapat 223 temuan pemeriksaan yang mengandung nilai kerugian daerah, dengan total nilai kerugian daerah adalah sebesar Rp4.691.758.449,50. Nilai temuan yang mengandung kerugian daerah yang paling besar adalah pada tahun 2019 yaitu sebesar Rp2.956.810.998,71 dan nilai temuan yang mengandung kerugian daerah paling kecil adalah pada tahun 2017 yaitu sebesar Rp220.124.866,00.

Dari Tabel 6 dan 7 tersebut, apabila diurut berdasarkan banyaknya jumlah temuan, nilai temuan dan nilai kerugian daerah per OPD untuk 10 OPD pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan dapat dilihat pada Tabel 8 sebagai berikut:

**Tabel 8 Jumlah dan Nilai Temuan dan Nilai Kerugian Daerah
Pemeriksaan Reguler per OPD Tahun 2015 s.d. 2019**

No	OPD	Temuan Pemeriksaan		Kerugian Daerah	
		Jumlah	Nilai (Rp)	Jumlah	Nilai (Rp)
1	Dinas Pendidikan	248	15.556.544.705,00	53	335.324.538,00
2	Dinas Kesehatan	92	909.386.628,00	4	15.569.109,00
3	Kec. Langgam	48	5.432.915.319,00	8	82.864.955,00
4	Kec. K. Kampar	48	9.992.979.026,35	7	1.068.574.876,35
5	Kec. Ukui	48	4.578.610.031,43	16	156.809.421,90
6	Kec. Kuras	47	11.019.025.135,74	6	203.488.310,95
7	Kec. Kerumutan	47	6.168.697.723,00	12	128.816.018,00
8	Kec. Bunut	44	7.026.368.516,00	16	1.252.317.437,00
9	Kec. Pkl. Kerinci	44	5.463.650.378,25	18	163.975.061,00
10	Kec. Teluk Meranti	44	9.815.415.585,71	10	476.374.032,36

Sumber: Rekapitulasi Data Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan (Diolah)

Dari Tabel 8 di atas diketahui bahwa apabila dilihat dari jumlah temuan pemeriksaan, OPD yang mempunyai temuan pemeriksaan yang paling banyak adalah pada Dinas Pendidikan dengan jumlah temuan 248 dan nilai temuan pemeriksaan sebesar Rp15.556.544.705,00. Dari jumlah temuan tersebut, terdapat 53 temuan pemeriksaan yang mengandung kerugian daerah dengan nilai temuan sebesar Rp335.324.538,00. Namun, apabila dilihat dari nilai temuan yang mengandung kerugian daerah, OPD yang memiliki nilai temuan yang mengandung kerugian daerah terbesar adalah Kecamatan Bunut yaitu sebesar Rp1.252.317.437,00.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah melaksanakan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan daerah yaitu melalui kegiatan pemeriksaan reguler. Hasil pemeriksaan reguler tersebut dituangkan dalam LHP sebagai dasar tindak lanjut untuk bahan masukan, perbaikan dan dasar bagi pemulihan kerugian daerah yang harus dilakukan dan diselesaikan oleh OPD agar kedepannya kelemahan-kelemahan yang terjadi tidak kembali terjadi.

b. Pemeriksaan Khusus/Kasus/Pengaduan Masyarakat

Pemeriksaan khusus/kasus atau pengaduan masyarakat pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dilaksanakan setelah adanya informasi awal. Informasi awal tersebut dapat bersumber dari disposisi atau perintah langsung Bupati, surat kabar atau media massa, surat pengaduan dan lain-lain.

Pelaksanaannya dimulai setelah adanya informasi awal, Inspektur Pembantu dan tim akan mengumpulkan, meneliti dokumen atau bukti awal, menelaah surat pengaduan sampai dengan melakukan klarifikasi sampai dengan mengawasi dan memastikan bahwa bukti awal telah cukup untuk dilakukan pemeriksaan. Apabila bukti tersebut dirasa telah cukup dan lengkap, Inspektur Pembantu akan menginformasikan kepada Inspektur melalui nota rencana penugasan pemeriksaan khusus/kasus/pengaduan masyarakat secara berjenjang mulai dari Kepala Subbagian Program dan Kepala Subbagian Evaluasi dan Pelaporan sampai dengan Sekretaris

Inspektorat. Setelah nota rencana penugasan tersebut disetujui oleh Inspektur, Kepala Subbagian Program dan Kepala Subbagian Administrasi Umum akan menerbitkan *draft* SPT atas nama Bupati sedangkan Kepala Subbagian Administrasi Umum mempersiapkan surat perjalanan pemeriksaan berdasarkan usulan biaya berdasarkan nota rencana penugasan yang telah disetujui oleh Inspektur. Setelah *draft* SPT ditandatangani oleh Bupati, Tim melaksanakan pemeriksaan.

Sedikit berbeda dengan pemeriksaan khusus yang bersumber dari pengaduan masyarakat. Pada pemeriksaan khusus yang bersumber dari pengaduan masyarakat, informasi yang masuk baik melalui pos, surat elektronik dan media lainnya yang telah dicatat pada buku register saran dan pengaduan, Inspektorat akan melakukan penelaahan. Penelaahan tersebut dilakukan berdasarkan pendekatan dan kriteria 5W+1H (*What, Who, When, Where, Why dan How*). Hasil telaahan berikut surat pengaduan dan bukti-bukti pendukungnya dilaporkan kepada Inspektur melalui Sekretaris. Apabila dirasa kriteria tersebut telah terpenuhi dan layak dilakukan pemeriksaan, Inspektur membentuk tim khusus yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Inspektur. Berdasarkan Surat Keputusan tersebut, tim melakukan pemeriksaan khusus atas pengaduan masyarakat.

Mekanisme pemeriksaan khusus/kasus pada dasarnya sama dengan pemeriksaan reguler, yang membedakannya adalah selain adanya informasi awal yang menjadi sumber pemeriksaan khusus/kasus, fokus dan sasaran

pemeriksaan pada pemeriksaan khusus/kasus juga berbeda. Pada pemeriksaan khusus/kasus fokus dan sasaran pemeriksaan hanya terfokus pada hal-hal tertentu baik berupa program, kegiatan atau aktivitas yang menjadi perhatian berdasarkan pada informasi awal yang diperoleh. Namun, tidak menutup kemungkinan bahwa prosedur pemeriksaannya dapat diperluas seiring dengan bukti dan fakta yang diperoleh serta pengujian yang dilakukan pada saat pemeriksaan.

Dalam periode tahun 2017 s.d. 2019, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah melaksanakan pemeriksaan khusus/kasus dan menerbitkan LHP, sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 9 sebagai berikut.

**Tabel 9 Pelaksanaan Pemeriksaan Khusus/Kasus
 Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2017 s.d. 2019**

Tahun	Jumlah OPD	Temuan Pemeriksaan	
		Jumlah	Nilai (Rp)
2017	3	4	497.921.415,00
2018	5	6	628.055.177,09
2019	1	1	14.974.890,00
Jumlah	9	11	1.140.951.482,09

Sumber: Rekapitulasi Data Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan (Diolah)

Dari Tabel 9 di atas diketahui bahwa selama tahun 2017 s.d. 2019, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah melaksanakan pemeriksaan khusus/kasus atas 9 obyek pemeriksaan dengan total jumlah temuan pemeriksaan khusus/kasus adalah 11 dengan nilai temuan sebesar

Rp1.140.951.482,09. Jumlah obyek pemeriksaan, jumlah temuan dan nilai temuan tersebut berfluktuasi setiap tahunnya, namun berbanding lurus dengan jumlah obyek pemeriksaan. Dari total temuan tersebut, jumlah temuan yang paling banyak adalah pada tahun 2018 yaitu 6 dengan nilai temuan sebesar Rp628.055.177,09. Sebaliknya jumlah temuan yang paling sedikit adalah pada tahun 2019 yaitu 1 dengan nilai temuan sebesar Rp14.974.890,00. Namun, apabila diperhitungkan secara rata-rata yaitu dengan membagi jumlah temuan pemeriksaan dengan jumlah obyek pemeriksaan setiap tahunnya, maka rata-rata temuan yang paling banyak adalah pada tahun 2017 yaitu 1,33 (4/3) temuan pemeriksaan untuk setiap obyek pemeriksaan. Sedangkan rata-rata temuan pemeriksaan yang paling sedikit adalah pada tahun 2019 yaitu 1 (1/1) temuan pemeriksaan untuk setiap obyek pemeriksaan.

Dari nilai temuan pemeriksaan khusus/kasus tersebut, seluruhnya merupakan nilai temuan pemeriksaan yang mengandung kerugian daerah. Adapun hasil pemeriksaan khusus/kasus per OPD disajikan pada Tabel 10 sebagai berikut:

**Tabel 10 Jumlah dan Nilai Temuan dan Nilai Kerugian Daerah
Pemeriksaan Khusus/Kasus per OPD Tahun 2017 s.d. 2019**

No	OPD	Temuan Pemeriksaan		Kerugian Daerah	
		Jumlah	Nilai	Jumlah	Nilai
1	RSUD Selasih	2	93.250.715,00	2	93.250.715,00
2	Dinas Pendidikan	2	256.491.350,00	2	256.491.350,00
3	Kecamatan Pelalawan	1	144.002.700,00	1	144.002.700,00
4	Sekretariat DPRD	1	260.668.000,00	1	260.668.000,00
5	DPMD	1	48.429.727,13	1	48.429.727,13
6	Disdukcapil	1	14.250.000,00	1	14.250.000,00
7	Sekretariat Daerah	1	185.568.585,96	1	185.568.585,96
8	Dinas Lingkungan Hidup	1	123.315.514,00	1	123.315.514,00
9	Kec. Pangkalan Kuras	1	14.974.890,00	1	14.974.890,00

Sumber: Rekapitulasi Data Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan
Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan (Diolah)

Dari Tabel 10 di atas diketahui bahwa apabila dilihat dari jumlah temuan pemeriksaa, OPD yang mempunyai temuan pemeriksaan yang paling banyak yaitu RSUD Selasih dan Dinas Pendidikan. Jumlah temuan pemeriksaan pada RSUD Selasih adalah 2 dengan nilai temuan sebesar Rp93.250.715,00, sedangkan jumlah temuan pemeriksaan pada Dinas Pendidikan adalah 2 dengan nilai temuan sebesar Rp256.491.350,00. Namun, apabila dilihat dari nilai temuan yang mengandung kerugian daerah, OPD yang memiliki nilai temuan yang mengandung kerugian daerah terbesar adalah Sekretariat DPRD yaitu sebesar Rp260.668.000,00.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah melaksanakan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan daerah yaitu melalui kegiatan pemeriksaan khusus/kasus. Hasil pemeriksaan tersebut dituangkan dalam LHP sebagai dasar tindak lanjut untuk bahan masukan, perbaikan ataupun dasar bagi pemulihan kerugian daerah agar kedepannya kelemahan-kelemahan yang terjadi tidak kembali terjadi.

c. Pemeriksaan Kinerja

Selain melaksanakan Pemeriksaan Reguler dan Pemeriksaan Khusus/Kasus, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan juga melaksanakan Pemeriksaan Kinerja. Tujuan pemeriksaan kinerja ini adalah untuk menilai bahwa entitas telah menjalankan kegiatan yang bersumber dari anggaran Pemerintah Kabupaten Pelalawan secara ekonomis, efisien dan efektif. Disamping itu juga mendeteksi adanya kelemahan sistem pengendalian intern serta adanya ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, kecurangan dan ketidakpatutan.

Ruang lingkup pemeriksaan kinerja meliputi pemeriksaan secara komprehensif terkait aspek keuangan dan operasional obyek pemeriksaan berupa semua buku, catatan, laporan, aset maupun personalia untuk memeriksa kinerja obyek pemeriksaan pada periode yang diperiksa yaitu pada tahun anggaran berjalan atau tahun anggaran yang ditentukan bila perlu.

Pelaksanaan pemeriksaan kinerja perangkat daerah Pemerintah Kabupaten Pelalawan difokuskan untuk optimalisasi pengelolaan kegiatan

program perangkat daerah, yaitu berkenaan dengan efisiensi, efektivitas, ekonomis dan ketaatan terhadap peraturan yang berlaku melalui lima aspek pengelolaan yaitu tugas pokok dan fungsi, kepegawaian, keuangan dan barang milik daerah (termasuk pengadaan barang dan jasa) serta metode kerja.

Mekanisme pelaksanaan pemeriksaan kinerja tidak berbeda dengan dengan Pemeriksaan Reguler. Perbedaanannya adalah pada tujuan, sasaran dan fokus pemeriksaan saja. Penelaahan, penelitian dan analisis data dan informasi pada Pemeriksaan Kinerja meliputi evaluasi terhadap SPI dan kepatuhan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan kecurangan yang meliputi aspek tugas pokok dan fungsi, kepegawaian, keuangan dan barang milik daerah (termasuk pengadaan barang dan jasa) serta metode kerja dengan menekankan pada indikator efisiensi, efektivitas dan ekonomis. Hasil dari penelaahan, penelitian dan analisis data tersebut berupa simpulan hasil pemeriksaan sebagai dasar bagi tim pemeriksa untuk membuat pokok-pokok sementara hasil pemeriksaan. Pokok-pokok sementara hasil pemeriksaan tersebut setelah direviu secara berjenjang disampaikan kepada pimpinan obyek pemeriksaan untuk dibahas dan dimintakan tanggapan. Pembahasan dan permintaan tanggapan tersebut merupakan bentuk klarifikasi atas pokok-pokok temuan tersebut sebelum nantinya dituangkan dalam LHP. Selanjutnya berdasarkan berita acara pembahasan dan kesepakatan tindak lanjut hasil pemeriksaan dan KKP, tim pemeriksa menyusun Konsep LHP. Konsep LHP tersebut disampaikan dan direviu secara berjenjang mulai dari Inspektur

Pembantu Wilayah, Sekretaris dan Kepala Subbagian Evaluasi Pelaporan sampai dengan Inspektur. Setelah difinalisasi, LHP tersebut disampaikan kembali kepada Inspektur untuk ditandatangani dan didistribusikan kepada Bupati, obyek pemeriksaan dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya. LHP tersebut juga diarsipkan di Subbagian Evaluasi dan Pelaporan.

Pelaksanaan pemeriksaan kinerja pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan baru dilaksanakan tahun 2019. Selama tahun 2019, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah melaksanakan pemeriksaan kinerja atas 3 obyek pemeriksaan dengan jumlah temuan sebanyak 6 dan nilai temuan sebesar Rp12.720.972,00. Nilai temuan tersebut seluruhnya merupakan nilai temuan yang mengandung kerugian daerah, dengan rincian per OPD sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 11 sebagai berikut:

Tabel 11 Jumlah dan Nilai Temuan dan Nilai Kerugian Daerah Pemeriksaan Kinerja per OPD Tahun 2019

No	OPD	Temuan Pemeriksaan		Kerugian Daerah	
		Jumlah	Nilai (Rp)	Jumlah	Nilai (Rp)
1	BPKAD	2	9.821.000,00	2	9.821.000,00
2	Dinas Pendidikan	2	2.399.972,00	2	2.399.972,00
3	Dinas Kesehatan	2	500.000,00	2	500.000,00

Sumber: Rekapitulasi Data Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan (Diolah)

Dari Tabel 11 di atas diketahui bahwa apabila dilihat dari jumlah temuan pemeriksaan, dari tiga OPD yang dilakukan pemeriksaan kinerja yaitu Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), Dinas Pendidikan

dan Dinas Kesehatan, masing-masing memiliki jumlah temuan pemeriksaan yang sama yaitu 2. Namun, apabila dilihat dari nilai temuan yang mengandung kerugian daerah, OPD yang memiliki nilai temuan yang mengandung kerugian daerah terbesar adalah BPKAD yaitu sebesar Rp9.821.000,00

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah melaksanakan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan daerah yaitu melalui kegiatan pemeriksaan kinerja. Hasil pemeriksaan tersebut dituangkan dalam LHP sebagai dasar tindak lanjut untuk bahan masukan, perbaikan dan dasar bagi pemulihan kerugian daerah yang harus dilakukan dan diselesaikan oleh OPD agar kedepannya kelemahan-kelemahan yang terjadi tidak kembali terjadi.

Temuan pemeriksaan merupakan temuan atau indikasi permasalahan yang diperoleh selama pemeriksaan. Pada dasarnya, temuan pemeriksaan terkait dengan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, penyimpangan, dan ketidakpatutan yang material untuk dilaporkan, kelemahan sistem pengendalian intern yang material untuk dilaporkan, kegagalan suatu program yang diperiksa dan ketidaksesuaian kondisi dengan kriteria yang ditetapkan. Temuan pemeriksaan tersebut menunjukkan adanya kondisi bahwa pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah termasuk didalamnya tata kelola keuangan daerah tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang seharusnya. Seluruh temuan pemeriksaan tersebut yang antara lain berisi kelemahan, kesalahan atau penyimpangan yang terjadi, disusun dan dikompilasi dalam bentuk LHP.

Selain itu, LHP juga tersebut memuat saran atau rekomendasi yang wajib untuk ditindaklanjuti oleh organisasi perangkat daerah yang diperiksa untuk memperbaiki kelemahan, kesalahan atau kekeliruan atau memulihkan dampak dari kelemahan, kesalahan atau kekeliruan dalam pelaksanaan penyelenggaraan administrasi umum pemerintahan maupun dalam pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah pada organisasi perangkat daerah yang diperiksa. Oleh karena itu, untuk dapat memberikan implikasi positif terhadap perbaikan atas kelemahan, kesalahan atau kekeliruan yang terjadi, suatu temuan pemeriksaan harus disajikan secara jelas, akurat dan tidak bersifat normatif. Tujuannya agar mudah dipahami, jelas permasalahan dan mudah untuk ditindaklanjuti.

Tanggapan responden tentang kejelasan, keakuratan dan ketidaknormatifan permasalahan yang disajikan dan diungkapkan dalam temuan pemeriksaan dapat dilihat pada Tabel 12 sebagai berikut:

Tabel 12 Tanggapan Responden tentang Kejelasan, Keakuratan dan Ketidaknormatifan Permasalahan Dalam Temuan Pemeriksaan

No	Tanggapan Responden	Jumlah	Persentase
1.	Ya	9	45,00
2.	Tidak	12	55,00
	Jumlah	21	100,00

Sumber: Data Lapangan (Diolah)

Dari Tabel 12 di atas diketahui bahwa sebanyak 9 responden atau 45% dari total responden menyatakan bahwa temuan pemeriksaan telah mengungkapkan permasalahan secara jelas, akurat dan tidak bersifat normatif. Sedangkan sebanyak 12 responden atau 55 % dari total responden menyatakan bahwa temuan

pemeriksaan belum mengungkapkan permasalahan secara jelas, akurat dan masih bersifat normatif.

Berdasarkan tanggapan responden tersebut, secara keseluruhan dapat dinyatakan bahwa temuan pemeriksaan yang disusun oleh tim pemeriksa Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan yang diungkapkan dalam LHP belum sepenuhnya mengungkapkan permasalahan secara jelas terkait akar permasalahan yang mengakibatkan terjadinya ketidaksesuaian, ketidakpatuhan, kelemahan dalam sistem pengendalian intern, belum mengungkapkan permasalahan atau perhitungan secara akurat dan masih bersifat normatif.

Selanjutnya, mengutip sebagaimana yang disampaikan oleh Arifin, bahwa konsepsi pemerintahan daerah yang baik utamanya diarahkan dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang harus dilandaskan diantaranya pada prinsip tanggung jawab (*accountability*), dimana Pemerintah Daerah harus mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah. Memenuhi kewajiban keuangan dimana keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, baik yang jangka pendek maupun jangka panjang. Hal tersebut bermakna bahwa dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, prinsip akutabilitas merupakan salah satu prinsip yang penting untuk dipegang agar dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah seluruhnya dapat dipertanggungjawabkan sehingga tidak terjadi penyimpangan.

Tanggapan responden terkait apakah kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dapat mencegah berbagai macam bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah, dapat dilihat pada Tabel 13 sebagai berikut:

Tabel 13 Tanggapan Responden tentang Kegiatan Pengawasan Dapat Mencegah Penyimpangan dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

No	Tanggapan Responden	Jumlah	Persentase
1.	Ya	18	85,71
2.	Tidak	3	14,29
	Jumlah	21	100,00

Sumber: Data Lapangan (Diolah)

Dari Tabel 13 di atas diketahui bahwa sebanyak 18 responden atau 85,71% dari total responden sebanyak 21 responden menyatakan bahwa kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dapat mencegah berbagai macam bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Sedangkan sebanyak 3 responden atau 14,29% dari total responden sebanyak 21 responden menyatakan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan tidak atau belum dapat mencegah berbagai macam bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan tanggapan responden tersebut, secara keseluruhan dapat dinyatakan bahwa kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan baik berupa kegiatan pemeriksaan, *monitoring* maupun

reviu dapat mencegah berbagai macam bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Selain melaksanakan kegiatan pemeriksaan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan daerah, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan juga melakukan reviu atas Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Pelalawan. Pelaksanaan reviu tersebut dilakukan setiap tahunnya sebelum Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Pelalawan diserahkan kepada BPK untuk diaudit. Mekanisme pelaksanaannya dilakukan untuk memastikan bahwa setiap komponen dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Pelalawan telah disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan seluruh informasi telah disajikan secara cukup dalam Laporan Keuangan, sehingga dapat menjamin kewajaran penyajian data dan informasi dalam Laporan Keuangan.

3. Pelaksanaan Tindak Lanjut

Pelaksanaan pemantauan tindak lanjut pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dilaksanakan dua kali setahun yaitu dilaksanakan setiap semester. Sebelum pemantauan tindak lanjut dilaksanakan, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan setiap tahunnya yaitu pada setiap bulan Maret akan membuat dan menyampaikan Surat Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan yang ditujukan kepada OPD sebagai obyek pemeriksaan. Surat Tindak Lanjut tersebut berisi data saldo temuan pada Pemantauan Hasil Pemeriksaan (PHP) yang belum ditindaklanjuti.

Berdasarkan Surat PHP tersebut, OPD diminta untuk menyiapkan seluruh data terkait perkembangan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang belum selesai.

Pelaksanaan pemantauan tindak lanjut dimulai sejak penerbitan SPT oleh Inspektur Daerah Kabupaten Pelalawan tentang penunjukan tim *monitoring* tindak lanjut. Berdasarkan SPT tersebut, tim *monitoring* tindak lanjut melakukan pemantauan tindak lanjut ke obyek pemeriksaan. Tim *monitoring* tindak lanjut menyerahkan formulir PHP yang *ter-update* kepada pimpinan OPD selaku pimpinan obyek pemeriksaan. Berdasarkan saldo temuan dalam formulir PHP, pimpinan OPD memberikan bukti tindak lanjut temuan hasil pemeriksaan kepada tim *monitoring* tindak lanjut. Penyerahan bukti tindak lanjut tersebut dituangkan dalam tanda terima bukti tindak lanjut. Berdasarkan bukti tindak lanjut tersebut, tim *monitoring* tindak lanjut menelaah dan menganalisis kecukupan dan kesesuaian bukti tindak lanjut dengan temuan pemeriksaan yang ada. Selanjutnya berdasarkan telaahan dan hasil analisis, tim *monitoring* tindak lanjut melakukan *updating* ke dalam formulir PHP dan menyerahkannya kepada Subbagian Evaluasi dan Pelaporan. Hasil *updating data* PHP tersebut selanjutnya disusun dalam bentuk Laporan Pertanggungjawaban Kegiatan *Monitoring* Tindak Lanjut.

Mengacu pada Tabel 3, diketahui bahwa tingkat penyelesaian tindak lanjut atas hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan secara keseluruhan baru mencapai 46,80% (497/1.062) atau dapat dikatakan masih relatif rendah. Rincian tindak Lanjut atas hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan perjenis pemeriksaan yaitu Pemeriksaan Reguler,

Pemeriksaan Khusus/Kasus dan Pemeriksaan Kinerja untuk tahun 2015 s.d. 2019

secara keseluruhan disajikan pada Tabel 14 sebagai berikut:

**Tabel 14 Rincian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan
Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Per Jenis Pemeriksaan
Tahun 2015 s.d. 2019**

Tahun	Jumlah OPD	Jumlah Temuan		Sudah Tindak Lanjut		
		Jumlah	Nilai (Rp)	Jumlah	Nilai (Rp)	%
A. Pemeriksaan Reguler						
2015	32	275	88.504.681.588,88	180	79.111.953.946,88	65,45
2016	22	210	21.194.631.389,16	134	12.640.031.520,16	63,81
2017	16	188	17.772.426.279,23	112	4.917.937.429,00	59,57
2018	21	172	63.284.250.708,51	37	692.860.037,00	21,51
2019	21	200	52.096.979.720,47	29	3.384.362.047,00	14,50
Jumlah		1.045	242.852.969.686,25	492	100.747.144.980,04	47,08
B. Pemeriksaan Khusus/Kasus						
2017	3	4	497.921.415,00	1	144.002.700,00	25,00
2018	5	6	628.055.177,09	4	497.047.916,09	66,67
2019	1	1	14.974.890,00	0	0,00	0,00
Jumlah		11	1.140.951.482,09	5	641.050.616,09	45,45
C. Pemeriksaan Kinerja						
2019	3	6	12.720.972,00	0	0,00	0,00
Jumlah		6	12.720.972,00	0	0,00	0,00
Total		1.062	244.006.642.140,34	497	101.388.195.596,13	46,80

Sumber : Rekapitulasi Data Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan
Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan (Diolah)

Dari Tabel 14 di atas diketahui bahwa dari tingkat penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan sebesar 46,80% terdiri dari:

- a) Tingkat penyelesaian tindak lanjut atas Pemeriksaan Reguler secara keseluruhan baru mencapai 47,08% (492/1.045). Tingkat penyelesaian tindak lanjut tertinggi adalah pada tahun 2015 yaitu sebesar 65,45% (180/275) dengan nilai tindak lanjut sebesar Rp79.111.953.946,88. Tingkat penyelesaian tindak lanjut terendah adalah pada tahun 2019 yaitu sebesar 14,50% (29/200) dengan nilai tindak lanjut sebesar Rp3.384.362.047,00.
- b) Tingkat penyelesaian tindak lanjut atas Pemeriksaan Khusus/Kasus secara keseluruhan baru mencapai 45,45% (5/11). Tingkat penyelesaian tindak lanjut tertinggi adalah pada tahun 2017 yaitu sebesar 66,67% (4/6) dengan nilai tindak lanjut sebesar Rp497.047.916,09. Tingkat penyelesaian tindak lanjut terendah adalah pada tahun 2019 sebesar 0,00% atau belum ada tindak lanjut sama sekali.
- c) Tingkat penyelesaian tindak lanjut atas Pemeriksaan Kinerja secara keseluruhan adalah 0,00% atau belum ada tindak lanjut sama sekali.

Selanjutnya, apabila dilihat dari tingkat penyelesaian tindak lanjut per OPD untuk masing-masing jenis pemeriksaan yaitu Pemeriksaan Reguler, Pemeriksaan Khusus/Kasus dan Pemeriksaan Kinerja untuk tahun 2015 s.d. 2019 disajikan pada Tabel 15 sebagai berikut:

**Tabel 15 Rincian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Per Jenis Pemeriksaan
Per OPD Tahun 2015 s.d. 2019**

No	OPD	Temuan Pemeriksaan		Sudah Tindak Lanjut		
		Jumlah	Nilai (Rp)	Jumlah	Nilai (Rp)	%
A. Pemeriksaan Reguler						
1	Dinas Pendidikan	248	15.556.544.705,00	152	7.224.162.426,00	61,29
2	Dinas Kesehatan	92	909.386.628,00	82	728.023.955,00	89,13
3	Kec. Langgam	48	5.432.915.319,00	6	152.688.323,00	12,50
4	Kec. K. Kampar	48	9.992.979.026,35	8	24.298.200,00	16,67
5	Kec. Ukui	48	4.578.610.031,43	13	1.145.396.010,00	27,08
6	Kec. Kuras	47	11.019.025.135,74	15	843.810.680,00	31,91
7	Kec. Kerumutan	47	6.168.697.723,00	9	597.213.053,00	19,15
8	Kec. Bunut	44	7.026.368.516,00	2	5.424.177,00	4,55
9	Kec. Pkl. Kerinci	44	5.463.650.378,25	4	177.074.000,00	9,09
10	Kec. Teluk Meranti	44	9.815.415.585,71	5	108.596.945,00	11,36
B. Pemeriksaan Khusus/Kasus						
1	RSUD Selasih	2	93.250.715,00	0	0,00	0,00
2	Dinas Pendidikan	2	256.491.350,00	2	256.491.350,00	100,00
3	Kec. Pelalawan	1	144.002.700,00	1	144.002.700,00	100,00
4	Sekretariat DPRD	1	260.668.000,00	0	0,00	0,00
5	DPMD	1	48.429.727,13	1	48.429.727,13	100,00
6	Disdukcapil	1	14.250.000,00	0	0,00	0,00
7	Sekretariat Daerah	1	185.568.585,96	1	68.811.324,96	100,00
8	Dinas Lingk. Hidup	1	123.315.514,00	1	123.315.514,00	100,00
9	Kec. Pangkalan Kuras	1	14.974.890,00	0	0,00	
C. Pemeriksaan Kinerja						
1	BPKAD	2	9.821.000,00	0	0,00	0,00
2	Dinas Pendidikan	2	2.399.972,00	0	0,00	0,00
3	Dinas Kesehatan	2	500.000,00	0	0,00	0,00

Sumber : Rekapitulasi Data Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan
Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan (Diolah)

Tindak Lanjut atas nilai temuan yang mengandung kerugian daerah per OPD permasing-masing jenis pemeriksaan untuk tahun 2015 s.d. 2019 dapat dilihat pada Tabel 16 sebagai berikut:

Tabel 16 Rincian Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Kerugian Daerah Per Jenis Pemeriksaan Tahun 2015 s.d. 2019

No	OPD	Temuan Pemeriksaan		Sudah Tindak Lanjut		
		Jumlah	Nilai (Rp)	Jumlah	Nilai (Rp)	%
A. Pemeriksaan Reguler						
1	Dinas Pendidikan	53	335.324.538,00	29	259.986.685,00	54,72
2	Dinas Kesehatan	4	15.569.109,00	1	768.109,00	25,00
3	Kec. Langgam	8	82.864.955,00	4	13.761.326,00	50,00
4	Kec. K. Kampar	7	1.068.574.876,35	2	22.817.972,00	28,57
5	Kec. Ukui	16	156.809.421,90	0	1.065.251,00	0,00
6	Kec. Kuras	6	203.488.310,95	2	71.369.318,00	33,33
7	Kec. Kerumutan	12	128.816.018,00	1	7.671.153,00	8,33
8	Kec. Bunut	16	1.252.317.437,00	1	1.587.819,00	6,25
9	Kec. Pkl. Kerinci	18	163.975.061,00	0	0,00	0,00
10	Kec. Teluk Meranti	10	476.374.032,36	2	29.991.739,63	20,00
B. Pemeriksaan Khusus/Kasus						
1	RSUD Selasih	2	93.250.715,00	0	0,00	0,00
2	Dinas Pendidikan	2	256.491.350,00	2	256.491.350,00	100,00
3	Kec. Pelalawan	1	144.002.700,00	1	144.002.700,00	100,00
4	Sekretariat DPRD	1	260.668.000,00	0	0,00	0,00
5	DPMD	1	48.429.727,13	1	48.429.727,13	100,00
6	Disdukcapil	1	14.250.000,00	0	0,00	0,00
7	Sekretariat Daerah	1	185.568.585,96	1	68.811.324,96	100,00
8	Dinas Lingk. Hidup	1	123.315.514,00	1	123.315.514,00	100,00
9	Kec. Pangkalan Kuras	1	14.974.890,00	0	0,00	0,00
C. Pemeriksaan Kinerja						
1	BPKAD	2	9.821.000,00	0	0,00	0,00
2	Dinas Pendidikan	2	2.399.972,00	0	0,00	0,00
3	Dinas Kesehatan	2	500.000,00	0	0,00	0,00

Sumber : Rekapitulasi Data Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan (Diolah)

Dari Tabel 15 dan Tabel 16 diketahui bahwa belum seluruh OPD menindaklanjuti hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan baik Pemeriksaan Reguler, Pemeriksaan Khusus/Kasus dan Pemeriksaan Kinerja. Namun, untuk Pemeriksaan Khusus/Kasus terdapat OPD yang telah seluruhnya menyelesaikan tindak lanjut hasil pemeriksaan yaitu Dinas Pendidikan, Kecamatan Pelalawan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DMD), Sekretariat Daerah dan Dinas Lingkungan Hidup.

Berdasarkan uraian tentang pelaksanaan fungsi pengawasan pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah telah sesuai dengan mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengawasan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang terdiri dari perencanaan, pelaksanaan pengawasan, pelaporan dan pelaksanaan tindak lanjut.

Selain itu pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut telah memenuhi unsur-unsur yang diperlukan untuk adanya tindak pengawasan, sebagaimana diungkapkan oleh Muchsan yaitu:³³

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;

³³ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000 Hal. 38

- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilakukan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya;
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

Kewenangan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam melaksanakan fungsi pengawasan diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pelalawan dan Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 57 Tahun 2016, sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 50 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan. Setiap tahunnya dalam pelaksanaan pengawasan, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan menyusun PKPT yang memuat rencana dan kebijakan pengawasan sebagai alat penguji atas pelaksanaan tugas dan fungsi OPD yang akan diawasi serta didukung dengan anggaran pelaksanaan pengawasan yang ditetapkan dalam APBD Kabupaten Pelalawan setiap tahunnya. PKPT tersebut setiap tahun ditetapkan dalam Keputusan Bupati dan mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur kebijakan pengawasan terhadap pemerintahan daerah.

Tindakan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan meliputi pengawasan atas program kerja dan kegiatan baik yang sedang berjalan dan atau telah selesai dilaksanakan dalam tahun anggaran yang berkenaan. Pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut antara lain berupa kegiatan pemeriksaan baik pemeriksaan reguler, pemeriksaan khusus/kasus maupun pemeriksaan kinerja. Hasil akhir dari pelaksanaan pengawasan tersebut dimuat dalam LHP yang merupakan evaluasi akhir terhadap kegiatan pengawasan yang dilakukan yang memuat antara lain rekomendasi atau tindakan perbaikan yang harus dilakukan oleh manajemen OPD selaku pengelola keuangan daerah.

Namun terlepas dari hal tersebut, apabila mengacu pada hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dari tahun 2015 s.d. 2019 masih ditemukannya permasalahan-permasalahan atau penyimpangan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Temuan tersebut antara lain berupa kelemahan administrasi maupun penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah yang berdampak pada kerugian daerah. Masih ditemukannya permasalahan tersebut dikarenakan sampai saat ini Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan belum memiliki konsepsi pembinaan terkait upaya menciptakan tata kelola keuangan daerah yang akuntabel. Untuk saat ini, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan baru fokus pada pembinaan desa yaitu mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban dana desa. Pengawasan dana desa menjadi fokus pengawasan dan pembinaan karena dari hasil evaluasi terhadap pemeriksaan reguler pada desa,

ditemukan banyak permasalahan dalam pengelolaan keuangan desa termasuk temuan-temuan yang bersifat kerugian daerah.³⁴

Mengacu pada ketentuan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bahwa sebagai pembantu Kepala Daerah, Inspektorat Daerah melakukan kegiatan pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan dalam bentuk audit, reviu, *monitoring*, evaluasi, pemantauan, dan bimbingan teknis serta bentuk pembinaan dan pengawasan lainnya. Hal tersebut mengandung makna bahwa dalam pelaksanaan pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan juga mempunyai peran melakukan pembinaan terhadap obyek pemeriksaan. Kegiatan pembinaan tersebut dapat dilaksanakan dalam bentuk sosialisasi, konsultasi, asistensi ataupun pendampingan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Dengan adanya konsep pembinaan tersebut diharapkan tingkat penyimpangan yang terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan dapat diminimalisasi dan permasalahan yang sama tidak terjadi berulang.

Selain itu, tingkat penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan yang relatif masih rendah yaitu hanya sebesar 46,80% mengindikasikan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan belum berjalan optimal dan efektif. Hal tersebut dikarenakan perkembangan tindak lanjut merupakan salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengukur atau melihat keberhasilan suatu

³⁴ Wawancara dengan Inspektur Daerah Kabupaten Pelalawan, tanggal 9 Desember 2019.

kegiatan pengawasan. Tindak lanjut hasil pemeriksaan adalah bukti bahwa OPD yang diperiksa memiliki komitmen untuk memperbaiki kekeliruan, kesalahan dalam pelaksanaan administrasi umum dan urusan pemerintahan serta dalam pengelolaan keuangan daerah pada unit kerjanya.

B. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah

Dalam perencanaan pembangunan daerah pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan, capaian tujuan dan sasaran pembangunan yaitu terwujudnya suatu tata pemerintahan yang baik dan akuntabel termasuk didalamnya tata kelola keuangan daerah merupakan harapan semua pihak. Berkenaan dengan harapan tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, terukur, *legitimate* sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Oleh karena itu, untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan suatu mekanisme pengawasan yang dapat menjamin ke arah pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan tersebut.

Peran Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam melakukan pengawasan pengelolaan keuangan daerah sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pengelolaan pemerintahan daerah dan pengelolaan keuangan daerah, sehingga dapat mendorong perkembangan pembangunan di Kabupaten Pelalawan. Apabila pelaksanaan fungsi

pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dapat berjalan optimal, tentunya hal tersebut dapat memberikan implikasi yang positif terhadap pencapaian pelaksanaan pemerintahan daerah dan pengelolaan keuangan daerah yang baik dan akuntabel.

Namun demikian, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam menjalankan fungsi pengawasannya tidak selalu sesuai dengan yang diharapkan, terdapat beberapa kendala atau hambatan yang mengganggu optimalisasi pelaksanaan fungsi pengawasan sehingga permasalahan dan atau penyimpangan dalam pengelolaan pemerintahan daerah dan pengelolaan keuangan daerah masih terjadi bahkan berulang. Beberapa hal yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi pengawasan yaitu:

1. Sumber Daya Aparatur Pengawasan

Optimalisasi dan kualitas pelaksanaan fungsi pengawasan antara lain sangat dipengaruhi oleh faktor Sumber Daya Manusia (SDM) yaitu sumber daya aparatur pengawasan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan, diperlukan sumber daya aparatur pengawasan yang memiliki pengetahuan, pemahaman, dan kemampuan yang memadai, sehingga dapat menghasilkan suatu hasil pemeriksaan yang berkualitas yang dapat memberikan kontribusi positif guna memperbaiki dan menciptakan tata kelola keuangan daerah yang baik dan akuntabel.

Sumber daya aparatur pengawasan pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terdiri dari Pejabat Fungsional Auditor atau yang disebut dengan auditor dan Pejabat Fungsional P2UPD. Auditor adalah jabatan yang mempunyai ruang lingkup, tugas, tanggung jawab dan wewenang untuk melakukan

pengawasan intern pada instansi pemerintah, lembaga dan/atau pihak lain yang didalamnya terdapat kepentingan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang diduduki oleh pegawai negeri sipil dengan hak dan kewajiban yang diberikan secara penuh oleh pejabat yang berwenang. Sedangkan P2UPD adalah pejabat fungsional yang mempunyai ruang lingkup, tugas, dan tanggung jawab, dan wewenang untuk melakukan kegiatan pengawasan atas penyelenggaraan teknis urusan pemerintah di daerah, diluar pengawasan keuangan sesuai peraturan perundang-undangan, yang diduduki oleh pegawai negeri sipil.

Terkait SDM, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan masih kekurangan sumber daya aparatur pengawasan, baik secara kuantitas maupun kualitas. Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan masih kekurangan aparatur pengawasan yang memiliki pengetahuan, kompetensi dan kemampuan teknis yang memadai untuk melaksanakan tugas pengawasan tata kelola keuangan daerah sehingga menyebabkan kualitas hasil pemeriksaan belum memenuhi standar.³⁵

Berdasarkan data SDM Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan, jumlah kebutuhan dan jumlah serta komposisi sumber daya aparatur pengawasan yang ada untuk tahun 2017 s.d. 2019 dapat dilihat pada Tabel 17 sebagai berikut:

³⁵ Wawancara dengan Inspektur Daerah Kabupaten Pelalawan, tanggal 9 Desember 2019

Tabel 17 Komposisi dan Jumlah Kebutuhan Aparatur Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2017 s.d. 2019

No	Sumber Daya Aparatur Pengawasan	Jumlah Kebutuhan	Kondisi yang Ada			Lebih/ Kurang
			2017	2018	2019	
1	Auditor Madya	5	0	0	0	5
2	Auditor Muda	15	0	5	6	9
3	Auditor Pertama	12	1	10	11	1
4	Pengawas Pemerintah Madya	15	5	10	10	5
5	Pengawas Pemerintah Muda	10	11	6	9	1
6	Pengawas Pemerintah Pertama	2	0	1	1	1
7	Auditor Kepegawaian	3	0	0	0	3
8	Auditor Pelaksana Lanjutan	3	2	2	2	1
	Jumlah	65	19	34	39	26

Sumber: Data SDM Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2017 s.d. 2019

Dari Tabel 17 di atas diketahui bahwa secara umum, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan masih kekurangan sumber daya aparatur pengawasan baik sumber daya aparatur dengan peran auditor maupun P2UPD. Di tahun 2017, jumlah aparatur pengawasan yang ada hanya sebanyak 19 orang dari total kebutuhan sebanyak 65 atau terdapat kekurangan jumlah aparatur sebanyak 46 orang. Jumlah tersebut meningkat di tahun 2018 menjadi 34 orang dari total kebutuhan sebanyak 65 orang atau terdapat kekurangan jumlah aparatur sebanyak 31 orang. Kemudian di tahun 2019 jumlah aparatur pengawasan tersebut kembali meningkat menjadi 39 orang dari total kebutuhan sebanyak 65 orang atau masih terdapat kekurangan jumlah aparatur pengawasan sebanyak 26 orang.

Melihat jumlah obyek pemeriksaan yang ada di Pemerintah Kabupaten Pelalawan yaitu sebanyak 41 OPD yang terdiri dari 29 lembaga teknis

(Badan/Sekretariat Dewan/Dinas), 12 Kecamatan, 14 Koordinator Wilayah, 52 Sekolah Menengah Pertama dan 198 Sekolah Dasar pada Dinas Pendidikan, 14 UPT Puskesmas pada Dinas Kesehatan, jumlah sumber daya aparatur pengawasan yang ada saat ini dirasakan masih sangat kurang. Hal tersebut mengakibatkan setiap aparatur pengawasan dalam melaksanakan tugas pengawasan berupa pemeriksaan dapat menjalankan banyak penugasan pemeriksaan dalam tahun berjalan. Hal ini tentunya dapat mempengaruhi kualitas hasil kerja pengawasan itu sendiri karena cenderung hanya mengejar target jumlah obyek pemeriksaan sesuai dengan PKPT bukan kualitas hasil pemeriksaan atau pengawasan.

Selanjutnya, komposisi sumber daya aparatur pengawasan berdasarkan tingkat pendidikan untuk tahun 2017 s.d. 2019 dapat dilihat pada Tabel 18 sebagai berikut:

**Tabel 18 Komposisi Sumber Daya Aparatur Pengawasan
 Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan
 Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2017 s.d. 2019**

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah		
		2017	2018	2019
1	Pasca Sarjana (S2)	2	4	4
2	Sarjana (S1)	14	27	32
3	Diploma 3	2	2	2
4	SLTA	1	1	1
	Jumlah	19	34	39

Sumber: Data SDM Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2017 s.d. 2019

Berdasarkan Tabel 18 di atas diketahui bahwa secara umum tingkat pendidikan sumber daya aparatur pengawasan pada Inspektorat Daerah Kabupaten

Pelalawan dari tahun 2015 s.d. 2019 sudah cukup memadai. Sebagian besar sumber daya aparatur pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan memiliki pendidikan Sarjana (S1). Di tahun 2019, jumlah sumber daya aparatur pengawasan yang bergelar Sarjana (S1) adalah sebanyak 32 orang atau sebesar 82,05% (32/39), Selain itu juga, terdapat sumber daya aparatur pengawasan yang bergelar Pasca Sarja (S2) yaitu sebanyak 4 orang atau 10,26% (4/39). Namun demikian s.d tahun 2019, masih terdapat sumber daya aparatur pengawasan yang memiliki pendidikan dengan gelar Diploma 3 yaitu sebanyak 2 orang atau sebesar 5,13% (2/39) dan 1 orang atau 2,56% (1/39) yang masih berpendidikan SLTA.

Meskipun berdasarkan tingkat pendidikan, secara umum sumber daya aparatur pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah cukup memadai, namun berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), kapabilitas aparatur pengawas Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan untuk tahun 2015 s.d. 2017 berada pada level 1 (*initial*), untuk tahun 2018 berada pada level 2 (*infrastructure*), baru di tahun 2019 aparatur pengawasan Inspektorat Daerah berada pada level 3 (*integrated*). *Initial* artinya di dalam pelaksanaan kegiatan pengawasannya, sumber daya aparatur pengawasan belum atau tidak menerapkan praktik pengawasan yang tetap, tidak ada kapabilitas yang berulang dan masih tergantung kepada kinerja individu auditor yang dimiliki sehingga Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan sebagai APIP belum dapat memberikan jaminan atas proses tata kelola sesuai peraturan dan mencegah korupsi. *Infrastructure* artinya di dalam pelaksanaan kegiatan

pengawasannya, proses yang dilakukan oleh sumber daya aparatur pengawasan telah dilaksanakan secara tetap, rutin dan berulang, namun baru sebagian yang telah selaras dengan standar audit, dengan *outcome* mampu memberikan keyakinan yang memadai, proses sesuai dengan peraturan, mampu mendeteksi terjadinya korupsi. Sedangkan *integrated* artinya tingkat kapabilitas yang dimiliki oleh sumber daya aparatur pengawasan menunjukkan praktik profesional dan audit internal telah ditetapkan secara seragam dan telah selaras dengan standar.

Hasil penilaian kapabilitas aparatur pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan tahun 2015 s.d. 2019 dapat dilihat pada Tabel 19 sebagai berikut:

**Tabel 19 Hasil Penilaian Kapabilitas Aparatur Pengawasan
 Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan
 Tahun 2015 s.d. 2019**

Tahun	Level	Keterangan
2015	Level 1	Laporan Kepala Perwakilan BPKP Provinsi Riau Nomor: LPM-523/PW04/3/2015 Tanggal 5 Desember 2015
2016	Level 1	Laporan Kepala Perwakilan BPKP Provinsi Riau Nomor: LPM-523/PW04/3/2015 Tanggal 5 Desember 2015
2017	Level 1	Laporan Kepala Perwakilan BPKP Provinsi Riau Nomor: LPM-523/PW04/3/2015 Tanggal 5 Desember 2015
2018	Level 2	Laporan Kepala Perwakilan BPKP Provinsi Riau Nomor: LQAPIP-493/PW04/6/2018 Tanggal 21 Desember 2018
2019	Level 3	Surat Deputy Kepala BPKP Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah Nomor: SP-2578/D3/04/2019 tanggal 27 Desember 2019.

Sumber: Data SDM Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2015 s.d. 2019

Masih rendahnya kapabilitas aparaturnya pengawasan sebelum tahun 2019 dikarenakan sebagian besar sumber daya aparaturnya pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan pada awalnya berasal dari pegawai fungsional umum, sehingga atas hal tersebut, sebelum tahun 2019 kapabilitas APIP termasuk aparaturnya pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten masih berada level 1 dan 2. Namun, untuk mengatasi hal tersebut, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan berusaha meningkatkan pengetahuan, kompetensi dan kemampuan teknis sumber daya aparaturnya pengawasan yang ada dengan menganggarkan dan mengirimkan sumber daya aparaturnya pengawasan mengikuti diklat-diklat yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah maupun diklat teknis pemeriksaan lainnya. Selain itu, upaya Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan juga dengan merekrut ASN dari luar Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan yang memiliki pengetahuan, kompetensi dan kemampuan teknis di bidang pengelolaan keuangan daerah untuk dijadikan tenaga fungsional pemeriksa di Inspektorat.³⁶

2. Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan

Penyelesaian tindak lanjut atas hasil pemeriksaan merupakan salah satu faktor yang dapat menentukan keberhasilan suatu kegiatan pengawasan. Tindak lanjut tersebut pada umumnya dilaksanakan dalam rangka membenahi, memperbaiki dan atau memulihkan permasalahan yang ada pada obyek pemeriksaan. Bentuk tindak lanjut yang dilakukan manajemen OPD sangat

³⁶ Wawancara dengan Inspektur Daerah Kabupaten Pelalawan, tanggal 9 Desember 2019.

tergantung dari temuan pemeriksaan termasuk rekomendasi diberikan oleh Inspektorat Daerah. Pada umumnya tindak lanjut yang harus dilakukan oleh manajemen OPD berupa perbaikan administrasi seperti melengkapi administrasi pendukung yang tidak sesuai atau belum sesuai dengan yang dipersyaratkan dalam ketentuan yang ada, perbaikan atau penyusunan sistem dan prosedur kerja, pemberian sanksi administrasi atas kelalaian atau ketidaksesuaian dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, sampai dengan penyetoran atas penyimpangan atau pelaksanaan pertanggungjawaban keuangan daerah yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak dilaksanakan.

Beberapa hal yang menjadi permasalahan dalam tindak lanjut hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan adalah sebagai berikut:

a. Komitmen Terhadap Penyelesaian Tindak Lanjut

Berdasarkan Tabel 3 dan Tabel 13 diketahui bahwa tingkat penyelesaian tindak lanjut atas hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan secara keseluruhan dari tahun 2015 s.d. 2019 masih relatif rendah yaitu baru mencapai 46,80%. Rendahnya tingkat penyelesaian atau belum tuntasnya tindak lanjut atas hasil pemeriksaan tersebut antara lain disebabkan oleh rendahnya komitmen atau kurangnya kesadaran dari manajemen OPD untuk segera menyelesaikan tindak lanjut hasil

pemeriksaan.³⁷ Hal tersebut menjadi penyumbang terjadinya permasalahan berulang atas permasalahan yang telah atau pernah ditemukan sebelumnya karena belum selesai atau belum ditindaklanjuti sama sekali oleh OPD, sehingga masalah tersebut masih ditemukan oleh auditor eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Apabila dilihat dari substansi permasalahan dalam temuan pemeriksaan ataupun rekomendasi yang diberikan, sebenarnya bentuk tindak lanjut atas temuan pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan tidak cukup sulit untuk dilaksanakan. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil survei, secara umum responden menyatakan bahwa tindak lanjut hasil pemeriksaan Inspektorat tidak sulit untuk ditindaklanjuti. Tanggapan responden tersebut dapat dilihat pada Tabel 20 sebagai berikut:

Tabel 20 Tanggapan Responden atas Bentuk Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan

No	Tanggapan Responden	Jumlah	Persentase
1.	Sulit	2	9,52
2.	Tidak Sulit	19	90,48
	Jumlah	21	100,00

Sumber: Data Lapangan (Diolah)

Dari Tabel 20 di atas diketahui bahwa sebanyak 2 responden atau 9,52% dari total responden sebanyak 21 responden menyatakan bahwa temuan pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan sulit untuk

³⁷ Wawancara dengan Inspektur Daerah Kabupaten Pelalawan, tanggal 9 Desember 2019.

ditindaklanjuti. Sedangkan sebanyak 19 responden atau 90,48% dari total responden sebanyak 21 responden menyatakan bahwa temuan pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan tidak sulit untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan tanggapan responden tersebut, secara keseluruhan dapat dinyatakan bahwa temuan pemeriksaan hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan yang diungkapkan dalam LHP tidak sulit untuk ditindaklanjuti. Hal tersebut menunjukkan bahwa komitmen manajemen OPD untuk segera menyelesaikan tindak lanjut hasil pemeriksaan memang masih rendah, karena apabila dilihat dari hasil survei, seharusnya dengan bentuk tindak lanjut yang tidak cukup sulit tersebut seharusnya tindak lanjut atas temuan pemeriksaan tersebut dapat segera diselesaikan dan dituntaskan.

Salah satu unsur yang diperlukan untuk adanya tindak pengawasan adalah adanya tindakan pengawasan yang akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis. Apabila dilihat dari data tindak lanjut yang ada dapat dikatakan bahwa tindak lanjut terhadap rekomendasi atas temuan pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan, sebagai salah satu unsur dari tindakan pengawasan masih belum berjalan dengan baik. Rekomendasi atas temuan pemeriksaan yang tidak ditindaklanjuti dapat merupakan indikasi lemahnya pengendalian satuan kerja dalam mengelola sumber daya yang telah diserahkan kepadanya.

Besarnya manfaat yang diperoleh dari pemeriksaan atau pengawasan tidak terletak pada jumlah temuan pemeriksaan yang dilaporkan atau

rekomendasi yang dibuat, namun terletak pada efektivitas penyelesaian tindak lanjut yang dilakukan oleh OPD sebagai satuan kerja yang diperiksa. Manajemen OPD yang diperiksa bertanggungjawab untuk menindaklanjuti temuan pemeriksaan dan rekomendasi serta menciptakan dan memelihara suatu proses dan sistem informasi untuk memantau perkembangan status tindak lanjut atas rekomendasi pemeriksa dimaksud. Dengan hal tersebut diharapkan seluruh permasalahan yang timbul berdasarkan hasil pemeriksaan dan rekomendasi yang diberikan dapat diselesaikan seluruhnya.

b. Penggunaan Sistem Informasi Hasil Pemeriksaan (SIM HP)

Dalam penatalaksanaan hasil pemeriksaan, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah menggunakan Aplikasi Sistem Informasi Manajemen Hasil Pemeriksaan (SIM HP) yang dikembangkan oleh BPKP. Aplikasi SIM HP merupakan aplikasi berbasis teknologi komputer dalam rangka pengolahan hasil pengawasan yang berisikan data dan informasi terkait data umum obyek pemeriksaan, temuan pemeriksaan, penyebab, kriteria, tindak lanjut, pelaku dan tim pemeriksa. Penggunaan aplikasi tersebut bermanfaat dalam membantu Inspektorat Daerah sebagai APIP dalam mengelola temuan dan *monitoring* tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dibutuhkan dan membantu menganalisis temuan berulang agar tidak terjadi lagi.

Penggunaan SIM HP pada Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan telah dimulai sejak tahun 2016 s.d sekarang. Namun, penggunaan aplikasi

tersebut masih belum optimal karena *progress* penginputan data LHP yang belum tuntas. *Progress* penginputan data LHP pada Aplikasi SIM HP Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dapat dilihat pada Tabel 21 sebagai berikut:

**Tabel 21 *Progress* Penginputan Data LHP SIM HP
Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan Tahun 2015 s.d. 2019**

Tahun	Jumlah LHP	Sudah Input dalam Aplikasi SIM HP	%
2015	64	0	0,00%
2016	47	0	0,00%
2017	47	20	42,55%
2018	44	10	22,73%
2019	48	10	20,83%
Jumlah	250	40	16,00%

Sumber : Data *Monitoring* SIM HP SubBagian Evaluasi dan Pelaporan

Dari Tabel 21 di atas diketahui bahwa dari total LHP yang telah diterbitkan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan sejak tahun 2015 s.d. 2019, hanya sebanyak 40 LHP atau 16% dari total LHP yang telah dilakukan penginputan dalam Aplikasi SIM HP. Sedangkan sisanya masih sedang dalam proses penginputan. Hal tersebut menunjukkan tingkat penggunaan aplikasi SIM HP masih sangat rendah. Hal tersebut mengakibatkan tujuan dari pemanfaatan SIM HP belum dapat tercapai.

Adapun kendala belum selesainya proses penginputan aplikasi SIM HP antara lain yaitu belum seluruh Tim Inputer SIM HP mengikuti bimbingan teknis sehingga proses penginputan beriringan dengan proses pembelajaran

aplikasi. SIM HP yang telah terpasang belum dilakukan *updating* data induk serta sering terjadi *error* pada penggunaan aplikasi seperti data yang sudah diinput namun tidak tersimpan dalam *database* aplikasi.

c. Sanksi Terhadap Penyelesaian Tindak Lanjut

Selain rendahnya komitmen dalam penyelesaian tindak lanjut, yang menjadi kendala atau hambatan dalam penyelesaian tindak lanjut adalah belum terdapatnya pengenaan sanksi atas pihak atau manajemen OPD yang belum atau tidak menindaklanjuti temuan pemeriksaan.

Belum terdapatnya pengenaan sanksi tersebut disebabkan di Pemerintah Kabupaten Pelalawan belum terdapat pengaturan secara khusus baik dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah maupun SOP terkait pengenaan sanksi tindak lanjut. Hanya terkait dengan perpindahan pegawai keluar Kabupaten Pelalawan, apabila terdapat temuan atas nama yang bersangkutan yang belum diselesaikan, maka Inspektorat tidak akan mengeluarkan surat bebas dari temuan hasil pemeriksaan sehingga rekomendasi pindah yang bersangkutan tidak dapat dikeluarkan.³⁸

Sampai saat ini, terkait pelaksanaan fungsi pengawasan, Pemerintah Kabupaten Pelalawan belum memiliki pedoman pengawasan terhadap pengelolaan pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah termasuk di dalamnya yang mengatur tentang sanksi tindak lanjut. Hal tersebut

³⁸ Wawancara dengan Inspektur Daerah Kabupaten Pelalawan, tanggal 9 Desember 2019

berimplikasi terhadap belum atau tidak tuntasnya penyelesaian tindak lanjut dari obyek pemeriksaan.

Mengacu pada ketentuan Pasal 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 bahwa SKPD yang tidak menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Seharusnya dalam rangka meningkatkan efektivitas fungsi pengawasan dan penyelesaian tindak lanjut, Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dapat menerapkan pemberian sanksi yang tegas sesuai dengan ketentuan perundang-undangan kepada pihak atau manajemen OPD yang belum atau tidak menyelesaikan tindak lanjut hasil pemeriksaan. Tujuannya adalah selain agar pelaksanaan fungsi pengawasan berjalan efektif tetapi juga dapat memberikan efek jera kepada pihak atau manajemen OPD sehingga dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah kedepannya dapat lebih baik dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kendala-kendala sebagaimana di atas telah menjadikan pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas keuangan daerah tidak berjalan secara optimal dan efektif. Hal tersebut ditunjukkan dengan masih terjadinya kesalahan dan penyimpangan dalam pelaksanaan administrasi, mekanisme dan prosedur kerja serta pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah. Penyimpangan tersebut masih terjadi bahkan berulang dan bahkan

mengakibatkan terjadinya kerugian daerah. Efektivitas dari pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah itu sendiri menjadi ukuran tentang seberapa jauh pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai, dalam hal ini mendorong terwujudnya tata kelola keuangan daerah yang baik dan akuntabel. Hal ini berarti bahwa peran dan fungsi pengawasan intern yang dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan belum dapat mendorong terwujudnya akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Pelalawan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan di atas maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan terhadap akuntabilitas keuangan daerah telah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007. Namun, pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut belum berjalan secara optimal dan efektif. Hal tersebut antara lain ditunjukkan dengan belum adanya konsepsi pembinaan dalam pengelolaan keuangan daerah terhadap organisasi perangkat daerah dan tingkat penyelesaian tindak lanjut untuk tahun 2015 s.d. 2019 yang masih relatif rendah yakni baru mencapai 46,80%.
2. Kendala-kendala yang dihadapi Inspektorat Daerah Kabupaten Pelalawan dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yaitu kendala dari aspek sumber daya aparatur pengawasan dan pelaksanaan tindak lanjut yang belum maksimal sampai dengan belum diaturnya sanksi terkait tindak lanjut.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan dalam penelitian ini, Penulis menyarankan kepada Inspektur Daerah Kabupaten Pelalawan agar:

1. Merancang dan menyusun konsepsi pembinaan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah melalui kegiatan asistensi, pendampingan dan konsultasi dalam pengelolaan keuangan daerah serta meningkatkan koordinasi dengan manajemen OPD selaku obyek pemeriksaan agar mendorong manajemen OPD untuk dapat segera menyelesaikan tindak lanjut atas permasalahan-permasalahan yang menjadi atensi dalam pelaksanaan pemeriksaan.
2. Mengusulkan penambahan sumber daya aparatur pengawasan dan meningkatkan kapabilitas sumber daya aparatur pengawasan yang ada melalui pendidikan dan pelatihan, mengoptimalkan penggunaan SIM HP dalam tata kelola hasil pemeriksaan dan tindak lanjut hasil pemeriksaan dengan memberikan bimbingan teknis kepada Tim Inputer SIM HP, melakukan koordinasi dengan BPKP terkait *updating* data induk dan kendala lainnya dalam penggunaan SIM HP serta menyusun pedoman pelaksanaan pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan/Keputusan Kepala Daerah yang antara lain mengatur tentang pengenaan sanksi terhadap tindak lanjut yang belum diselesaikan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Abdul Kholiq Azhari dan Abul Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Intrans Publishing, Malang, 2019.
- Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016.
- Bahrullah Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*, Pusat Kajian Keuangan Negara, Jakarta, 2015.
- Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2007.
- Ermansyah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2013.
- Inu Kencana Syafie, *Manajemen Pemerintahan*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2011.
- Josef Mario Monteiro, *Hukum Keuangan Negara & Daerah*, Setara Press, Malang, 2019.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012.

- M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.
- Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Nuruddin Hady, *Negara Kesatuan: Meneguhkan Kembali Gagasan Pendiri Negara*, Setara Press, Malang, 2019.
- S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Sondang Siagian, *Fungsi-fungsi Manajerial*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2005.
- S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-10, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987
- Rakhmat, *Administrasi dan Akuntabilitas Publik*, Andi Offset, Yogyakarta, 2017.
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006.
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta 2018.

B. Artikel dan Jurnal

Binsar H. Simanjuntak, *Membangun Sinergitas Pengawasan Keuangan Negara*, Buletin Keuangan Negara, Edisi I Triwulan III Oktober, Jakarta 2012.

Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah Vol 7 No. 5-6 , Universitas Airlangga, Surabaya, 1997.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 440.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58,
Tambahan Lembara Negara Republik Indonesia Nomor 5679.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan
Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah
Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah,
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan
Pengawasan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman
Pengawasan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 107 Tahun 2017 tentang Pedoman
Nomenklatur Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan
Perangkat Daerah Kabupaten Pelalawan, Lembaran Daerah Kabupaten
Pelalawan Tahun 2016 Nomor 10.