

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Republik 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.<sup>1</sup>

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. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999

---

<sup>1</sup> Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 224

sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah diubah terakhir Undang-Undang Republik Indonesia nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan 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 pemerintahandi 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.<sup>2</sup>

Hal tersebut mengandung makna bahwa dengan otonomi daerah, daerah mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan inisiatif, prakarsa dan aspirasi

---

<sup>2</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah : Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, Hlm. 65.

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

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: “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

---

<sup>3</sup> H.A.W. Widjaja, “Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia”, PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2005. Hlm 133.

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 Acton bahwa *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*.<sup>4</sup> 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.

Untuk mewujudkan *good governance* dalam tinjauan otonomi daerah sekaligus bagaimana upaya sistem pelayanan publik yang berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan serta kesejahteraan masyarakat diperlukan adanya reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*).<sup>5</sup> 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

---

<sup>4</sup> Ermansyah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hlm. 1

<sup>5</sup> Moh. Agussalim Monoarfa, *Good Governance Dalam Tinjauan Otonomi Daerah*, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Negeri Gorontalo

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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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

---

<sup>6</sup> Sondang Siagian, *Fungsi-fungsi Manajerial*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2005. Hlm 27.

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, Hlm 33.

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 Kuantan Singingi merupakan unsur pengawas internal pada Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi. Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dibentuk seiring berdirinya Kabupaten Kuantan Singingi pada tanggal 12 Oktober 1999 berdasarkan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999. Sejalan dengan itu, Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi berubah nomenklatur menjadi Badan Pengawas Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan/Kantor Daerah Kabupaten Kuantan Singingi. Dalam kedudukannya, Badan Pengawas Daerah merupakan unsur penunjang Pemerintahan Kabupaten Kuantan Singingi 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 dirubah 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 Kuantan Singingi Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dan Peraturan Bupati Kuantan Singingi Nomor 24 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka organisasi dan tata kerja Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Kuantan Singingi yang tertuang dalam lembaran daerah Kabupaten Kuantan Singingi.

Berdasarkan peraturan tersebut dijelaskan bahwa kedudukan Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi 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, revidu, 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 Kuantan Singingi mempunyai tugas membantu Bupati melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pertanggungjawaban daerah melalui kegiatan revidu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang dilaksanakan oleh satuan kerja di bawah pemerintahan Kabupaten Kuantan Singingi.

Terkait dengan pengelolaan keuangan daerah, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah Pasal 152 ayat (3) dan ayat (4) mengatakan tentang Lembaga pemerintahan yang melakukan tindak pengawasan yang bertanggung jawab langsung kepada presiden dan

berkoordinasi dengan kementerian dalam negeri terhadap kapabilitas aparat pengawasan intern Pemerintah Daerah untuk mendukung peningkatan kualitas pengelolaan APBD selanjutnya Bupati Kuantan Singingi menerbitkan Peraturan Bupati Kuantan Singingi Nomor 45 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kabupaten Kuantan Singingi , serta Peraturan Bupati Kuantan Singingi Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Sistem Dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2009 Pasal 1 ayat (1) Peraturan Daerah tersebut, memberikan rumusan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Peraturan Bupati 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.

Melihat keberadaan Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi, yaitu dibentuk sejak berdirinya pemerintahan Kabupaten Kuantan Singingi seharusnya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi 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.

Satu hal yang penting bagi para auditee/pemeriksa untuk menyampaikan informasi tentang temuan, kesimpulan, dan rekomendasi kepada auditan atau yang perlu mengetahui informasi tersebut. LHP dibuat berdasarkan kertas kerja pemeriksaandan naskah hasil audit yang disusun selama melaksanakan audit agar informasi akurat dan objektif.<sup>8</sup>

Salah satu faktor utama yang dapat menunjang keberhasilan pelaksanaan pengendalian internal adalah efektivitas peran Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP).<sup>9</sup> Dengan melihat keberadaan Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi, yaitu dibentuk sejak berdirinya pemerintahan Kabupaten Kuantan Singingi seharusnya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi 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.

Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi setiap tahun sebenarnya telah melaksanakan fungsi pengawasan dalam pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi. Pengawasan tersebut antara lain dilaksanakan dalam bentuk pelaksanaan pemeriksaan atas pertanggungjawaban

---

<sup>8</sup> Fauziah, dkk , *Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Batang Hari*, Jurnal Manajemen dan Sains, April 2020, 143-149 Publisher by Program Magister Manajemen Universitas Batanghari

<sup>9</sup> Hasby, dkk, *Analisis Peran Inspektorat Dalam Implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (Spip) Pada Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti* Volume 26, Nomor 4 Desember 2018

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 Kuantan Singingi. Rekapitulasi tindak lanjut hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2019 s.d. 2022 secara keseluruhan dapat dilihat pada

Tabel 1.1

Tahun	Temuan	Rekomendasi	SSR	BSR	BD
2019	274	279	30	4	245
2020	581	853	680	1	172
2021	468	605	107	11	490
2022	121	392	115	0	200
Total	1.444	2.129	932	16	1.107
Rata-rata/%	361	532	43,96%	1,1%	52,12 %

Sumber : Data Tindak Lanjut Inspektorat Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2019 s.d 2022

Keterangan :

Selesai Sesuai Rekomendasi (SSR)

Belum Sesuai Rekomendasi (BSR)

Belum ditindaklanjuti (BD)

Rendahnya tingkat penyelesaian tindak lanjut tersebut mengindikasikan kurang berhasilnya Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi 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, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan judul “Pengawasan Keuangan Melalui Inspektorat Untuk Mewujudkan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kabupaten Kuantan Singingi”

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penulis akan merumuskan permasalahan di dalam penulisan proposal ini, sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk pengawasan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui Inspektorat daerah ?
2. Bagaimana tindak lanjut dari hasil pemeriksaan inspektorat daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah melalui rekomendasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan yang penulis uraikan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah
2. Untuk mengetahui dan menganalisis hasil pemeriksaan inspektorat daerah terhadap pengelolaan keuangan daerah melalui rekomendasi dari badan pemeriksa keuangan serta tindak lanjut dari inspektorat daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat secara luas dan juga perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Hukum Administrasi Negara. Penelitian tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan yang signifikan diantaranya:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Administrasi Negara dan sumbangan pemikiran untuk dijadikan arah penelitian lebih lanjut pada masa yang akan datang serta menjadi bahan referensi mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan inspektorat daerah kabupaten terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran secara umum tentang tanggung jawab serta pengetahuan oleh Inspektorat Daerah yang terkhusus di Kabupaten Kuantan

Singingi dalam pelaksanaannya sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah .

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berkaitan dengan keaslian dan originalitas penelitian, ada beberapa penelitian yang terkait dengan Fungsi Pengawasan dalam Wewenang inspektorat diantaranya sebagai berikut:

1. Munawar (2020112061) Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, Tesis, *Pemeriksaan Keuangan Daerah Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat di Masa Covid-19*, dengan rumusan masalah sebagai berikut :
  - a. Bagaimana pelaksanaan pemeriksaan dengan tujuan tertentu oleh Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Sumatera Barat khususnya dana penanganan Pandemi Covid-19 dan Bagaimana Kendala-Kendala terhadap pembatasan pelaksanaan pemeriksaan dapat diatasi di masa Pandemi Covid-19?
  - b. Bagaimana rekomendasi dan tindak lanjut terhadap kerugian negara yang ditetapkan oleh BPK terhadap ketidaksesuaian pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam mengelola APBD khususnya dana penanganan Covid-19?
2. Muh. Ridwan, Universitas Muhammadiyah Makassar 2019, Tesis, *Kinerja Pengawasan Inspektorat Daerah Di Kabupaten*

*Takalar*, dengan rumusan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana Kinerja Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Takalar dalam Menetapkan Perencanaan Kinerja?
  - b. Bagaimana Kinerja Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Takalar dalam Menetapkan Pengukuran Kinerja?
  - c. Bagaimana Kinerja Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten Takalar dalam Menetapkan Pelaporan Kinerja?.
3. Agus Ariandi, Universitas Muhammadiyah Metro 2019, Tesis *Pengaruh Kompetensi Pegawai Terhadap Efektivitas Pengawasan Pada Inspektorat Kabupaten Lampung Tengah (Studi Kasus Pada Pemeriksaan Kinerja)*. Dengan rumusan masalah sebagai berikut:
- a. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah ada Pengaruh Kompetensi Pegawai Terhadap Efektivitas Pengawasan Pada Inspektorat Kabupaten Lampung Tengah (Studi Kasus Pada Pemeriksaan Kinerja).

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Berdasarkan penelitian yang akan dibahas adapun teori yang digunakan sebagai pisau analisis untuk menemukan jawaban dari rumusan masalah yang ada yaitu :

### a. Teori Kewenangan

Tentang Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: Untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan.<sup>10</sup>

Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik”.<sup>11</sup> Selanjutnya, Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 185

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 185

yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>12</sup>

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikansama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang(*authority*). “sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan”.<sup>13</sup>

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (manager) kepada bawahannya (subordinates) yang umsertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu : menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.<sup>14</sup>I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran

konstitusi, menguraikan sebagai berikut :“Menurut sistem

<sup>12</sup> SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154

<sup>13</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

<sup>14</sup> Ibid, hlm.172.

ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”.<sup>15</sup>

Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh : Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); Hakimatau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doktrinal).

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>16</sup>Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut : “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif.

<sup>15</sup> Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996,

hlm.2.

<sup>16</sup> *Ibid* hlm 2

Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.<sup>17</sup>Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.<sup>18</sup>Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan

<sup>17</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29.

<sup>18</sup>Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta, hlm. 90.

kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>19</sup> Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dirumuskan sebagai :

*“Attributie : toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan; Delegatie : overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander; dan Mandaat : een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander.”*<sup>20</sup>

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut :

*“Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”*<sup>21</sup>

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa: “Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm.38

<sup>20</sup> H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, 1988, hlm. 56

<sup>21</sup> Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 74-75.

sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.<sup>22</sup> Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>23</sup>

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

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, Penataan Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm.2.

masalah pertama yaitu mengenai bentuk pengawasan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui Inspektorat daerah yaitu mengenai dasar dari pada bentuk kewenangan yang memberikan tugas pengawasan oleh Inspektorat Daerah dalam melakukan tugasnya sebagai pembantu kepala daerah dalam mengawasi pemerintahan.

### **b. 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). 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”.*<sup>24</sup>

Dijelaskan oleh Stephen Robein di atas bahwa yang dimaksud

---

<sup>24</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006, Hlm. 131

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.<sup>25</sup>

Berdasarkan ruang lingkupnya, pengawasan 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

---

<sup>25</sup> Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pengawasan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta : PustakaPelajar, 2014, Hlm. 5

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 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.<sup>26</sup>

Sedangkan sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan antara lain:

---

<sup>26</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Pertama 2010, Hlm. 172

- 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 Kuantan Singingi 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. Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting, yang terdiri dari penentuan apa yang dilaksanakan, menilai dan apabila perlu menerapkan Tindakan perbaikan dan pada pokoknya dilakukan untuk mengusahakan apa yang telah dilaksanakan dapat terlaksana dengan baik dan benar. Fungsi utama pengawasan bertujuan untuk memastikan bahwa setiap pegawai yang bertanggung jawab bisa melaksanakannya dengan sebaik mungkin. Kinerja mereka dikontrol dengan sistem operasional dan prosedur yang berlaku, sehingga dapat disingkap kesalahan dan penyimpangan. Selanjutnya, diberikan tindakan korektif ataupun arahan kepada pakem yang berlaku.<sup>27</sup>

Fungsi pengawasan (*controlling*) adalah fungsi terakhir dari proses manajemen. Fungsi ini sangat penting dan sangat menentukan pelaksanaan proses manajemen, karena itu harus dilakukan dengan sebaik-baiknya.

---

<sup>27</sup> Brantas, *Dasar-dasar Manajemen*. Bandung, Alfabeta, 2006, hlm. 188.

Pengawasan ialah proses pemantauan, penilaian, dan pelaporan rencana atas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan untuk tindakan korektif guna penyempurnaan lebih lanjut. Menurut Damanik Dalam salah satu aspek dari kegiatan pengawasan adalah pelaksanaan pemeriksaan yang secara umum diartikan sebagai suatu proses yang sistematis untuk mengidentifikasi masalah, analisis dan evaluasi yang dilakukan secara independen dan konstruktif serta dengan pemberian pendapat atau apabila dipandang perlu rekomendasi.<sup>28</sup> Secara Filosofis dikatakan bahwa pengawasan sangat karena manusia pada dasarnya mempunyai sifat salah atau khilaf, sehingga manusia dalam organisasi perlu diawasi, bukan untuk mencari kesalahannya kemudian menghukumnya tetapi untuk mendidik dan membimbingnya

Menurut Kadarman Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan apakah terjadi suatu penyimpangan, serta untuk mengambil suatu tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin semua sumber daya perusahaan telah digunakan.<sup>29</sup>

Adapun cara-cara pengawasan menurut Brantas adalah:

1. Teknik pengawasan langsung yaitu teknik pengawasan yang dilakukan oleh manajer pada waktu kegiatan sedang berjalan.

Pengawasan langsung ini dapat terbentuk inspeksi mendadak *on the spot observation*, dan *on the spot report*.

<sup>28</sup> Ulum, Ihyau, *Audit Sektor Publik*. Jakarta, Bumi Aksara, 2009, hlm. 129.

<sup>29</sup> Kadarman, *Sistem Pengawasan Management*. Jakarta, . Pustaka Quantum, 2001. hlm 159

2. Teknik pengawasan tidak langsung yaitu pengawasan dari jarak jauh melalui laporan yang telah disampaikan oleh para bawahan yang berbentuk lisan maupun tulisan.<sup>30</sup>

Macam-macam pengawasan menurut Brantas terdiri dari:

1. Internal Control, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau unit pengawasan yang dibentuk didalam organisasi itu sendiri.
2. External Control, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau unit pengawas dari luar organisasi itu.
3. Formal control, adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh instansi atau pejabat dan dapat dilakukan secara intern atau ekstern.
4. Informal control, adalah penilaian yang dilakukan oleh masyarakat atau konsumen, baik langsung maupun tidak langsung, misalnya melalui media cetak, elektronik dan lain-lainnya.<sup>31</sup>

Pengawasan terhadap Pemerintah Daerah diatur dalam pasal 217 Tentang Pemerintah Daerah Mengatur Pembinaan dan Pengawasan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Daerah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut yang dimaksud dengan pembinaan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah di

---

<sup>30</sup> Brantas, 2006, Op. Cit, hlm. 195.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 199

daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

Undang-undang tersebut ditindak-lanjuti dengan:

1. Peraturan Pemerintah No 58. Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 No.40. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4428).
2. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota (Lembaran Negara republic Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4743).
3. Peraturan Pernerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4741).
4. Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah (Inspektorat) Kuantan Singingi.
5. Surat Keputusan Inspektur Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 05 Tahun 2010 Tanggal 18 Januari 2010 Tentang Tim Pembuatan LAKIP Inspektorat Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2009.

Adapun lenis-Jenis Pengawasan yang diatur dalam Undang-Undang No.

32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah:

1. Pengawasan Refiensif adalah Pengawasan tentang Kebijakan Pemerintah Daerah berupa Perda dan, atau Keputusan Kepala Daerah serta DPRD dan Keputusan Pimpinan Daerah.

2. Pengawasan Fungsional adalah pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintah yang dilakukan oleh lembaga/ Badan/ Unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawsan melalui pemeriksaan, pengujian, penyusutan dan penilaian.

3. Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, terhadap Pemerintah Daerah, sesuai dengan tugas wewenang dan haknya.

Dilihat dari segi pelaksanaannya pengawasan menjadi dua yaitu:

1. Pengawasan langsung adalah pengawas yang dilaksanakan langsung ditempat kegiatan, antara lain dengan Inspeksi.
2. Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan melaluipemantauan dengan cara mernpelajari laporan-laporan.

Dilihat dari segi organisasi yang melaksanakan pengawasan dibagi menjadi dua yaitu:

1. Pengawasan Internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh satuan organisasi pengawas dalgm organisasi yang bersangkutan atau aparat pengawas fungsional dalam suatu organisasi/instansi.

2. Pengawas Eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas diluar organisasi atau insatansi yang diperiksa atau diawasi. Pengawasan yang efektif tidak hanya mampu

terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh atasan atau terjadinya keuangan. Menurut Sarundajang Pengawasan fungsional terbagi dalam 3 (Tiga) macam sebagai berikut:

- a. Pengelola Keuangan.
- b. Pengelolaan Barang Daerah.
- c. Pengelolaan Sumber Daya Aparatur.

Untuk melaksanakan Pengawasan Fungsional yang dijalankan oleh Inspektorat sebagai badan Pengawasan Daerah Kuantan Singingi juga pada SK Mendagri No. 6 tahun 2003 sebagai berikut:

- a. Pengawasan Rutin.

Yaitu dimaksud pengawasan rutin yaitu pengawasan yang ditunjukkan dalam objek kinerja Instansi Pemerintahan yang meliputi pengelolaan Aspek Keuangan, Kepegawaian dan perlengkapan.

- b. Pengawasan Khusus.

Yang dilaksanakan dalam pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan instansi pemerintah yang diduga terjadi kemungkinan adanya kesalahan administrasi dan adanya kemungkinan terjadi tindak pidana korupsi berdasarkan laporan masyarakat dan inisiatif Inspektorat.

- c. Monitoring.

Sedangkan monitoring yaitu seiring dengan pengawasan yang dilakukan sepanjang suatu kegiatan atau proyek sedang berlangsung dan bertujuan kegiatan tersebut sesuai fungsi dan sasaran.

Pada pelaksanaan pengawasan yang akan dilakukan Inspektorat Kuantan Singingi, juga di dasari pada SOP dimana SOP tersebut simulai dari tahap persiapan perencanaan, pemeriksaan dan pelaporan.

## UNIVERSITAS ANDALAS

### c. Teori Pertanggungjawaban Hukum

Teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana untuk memikul biaya atau kerugian atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun karena kealpaannya. Hans Kelsen berpendapat dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.<sup>32</sup> Oleh karena tanggung jawab hukum merupakan suatu prinsip yang ditimbulkan adanya hubungan hukum yang harus dilaksanakan.

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggung jawab terdiri dari:

- 1) Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- 2) Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu

<sup>32</sup> Hans Kelsen, 2007, *Pengantar Teori Hukum*, Kompas, Jakarta, hlm 21

bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh oranglain;

- 3) Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- 4) Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.
- 5) Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.<sup>33</sup>

Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.<sup>34</sup> Ada dua istilah yang menunjukkan pada pertanggung jawaban dalam kamus hukum, yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang meluas menunjuk hampir semua karakter resiko atau tanggung jawab yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat

---

<sup>33</sup> Tengku Erwinsyahbada, et al. 2018. "Kewenangan dan Tanggung Jawab Notaris Pengganti setelah Pelaksanaan Tugas dan Jabatan Berakhir", Lentera Hukum Vol 5 Issue 2, hlm. 314.

<sup>34</sup> Sudidjo Notoadmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm.31.xx

dipertanggung jawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang – undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjukan pada pertanggung jawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggung jawaban politik.<sup>35</sup>

Tanggung jawab (*responsability*) merupakan suatu refleksi tingkah laku manusia. Penampilan tingkah laku manusia terkait dengan control jiwanya, merupakan bagian dari bentuk pertimbangan intelektualnya atau mentalnya. Bilamana suatu keputusan telah diambil atau ditolak, sudah merupakan bagian dari tanggung jawab dan akibat pilihannya. Tidak ada alasan lain mengapa hal itu dilakukan atau ditinggalkan. Keputusan tersebut dianggap telah dipimpin oleh kesadaran intelektualnya.

Menurut Abdulkadir Muhammad, teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*)<sup>36</sup> Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.

Dalam teori pertanggungjawaban digunakan untuk menjawab

---

<sup>35</sup> Masyhur Efendi, *Dimensi/Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Jakarta, 1994, hlm.123.

<sup>36</sup> Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 503

rumusan yang kedua yaitu terkait pertanggungjawaban pejabat pemerintah daerah dalam menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK dan sebab-sebab pejabat pemerintah daerah tidak menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK. Alasannya yaitu menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa, seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum tersebut. Jadi dalam kacamata hukum bentuk pertanggungjawaban pejabat pemerintah daerah adalah menyusun laporan keuangan pemerintah daerah yang kemudian diperiksa oleh BPK. Dalam hal ini BPK yang melaksanakan tugasnya sebagai pemeriksa memberikan hasil audit berupa LHP yang kemudian ditindaklanjuti pejabat daerah sesuai rekomendasi yang diberikan BPK. Maka terkait dengan hal ini, bentuk pertanggungjawaban pejabat daerah selaku pengguna APBD ia bertanggung jawab untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK.

## **2. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menghubungkan antara konsep hukum yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan suatu gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Kegunaan kerangka konseptual adalah untuk menghubungkan atau menjelaskan secara panjang lebar tentang topik yang akan dibahas. Selanjutnya untuk menghindari kesalahan dalam memaknai konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini, maka berikut akan

dijelaskan variabel judul penelitian ini:

a. Kewenangan

Kewenangan adalah kekuasaan formal untuk melakukan sesuatu yang kekuasaan itu diberikan oleh undang-undang yaitu terfokus pada hukum publik

b. 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.

c. 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, 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.

d. Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi

adalah unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan

daerah yang mempunyai tugas membantu Bupati Kuantan Singingi membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan.

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian ialah kegiatan yang bertujuan untuk memperoleh data yang sebenarnya serta dapat dipertanggungjawabkan dengan cara penyusunan usul, menguraikan kegiatan pengumpulan, pengelolaan, analisis data serta penyusunan laporan secara rinci.<sup>37</sup> Penelitian ini dilakukan dengan menentukan beberapa tahap penelitian sebagai berikut:

### **1. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, untuk menemukan kebenaran dengan logika hukum normatif. Keilmuan dalam hukum normatif didasari disiplin ilmiah dengan ilmu hukum sebagai objeknya.

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat penelitian empiris, yaitu dengan cara melakukan survei langsung ke lapangan melalui pelaksanaan wawancara kepada pihak yang kompeten dan relevan serta melalui

---

<sup>37</sup> Sri Mamudji. Dkk, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*. Cet. 1. Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm 45

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.

### 3. Jenis 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 Kuantan Singingi terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah; dan
2. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

b. 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 Kuantan Singingi.

- c. Data Tersier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, yaitu meliputi Kamus Hukum, ensiklopedia dan lainnya.<sup>38</sup>

#### 4. Alat Pengumpulan Data

- 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 Kuantan Singingi terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.
- 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 Kuantan Singingi dan Inspektur Pembantu. Wawancara akan dilakukan untuk menggali data dan informasi terkait praktik pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi 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

<sup>38</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op.Cit*, hlm.17-18

teori, pendapat, serta pemikiran terkait pelaksanaan pengawasan maupun faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengawasan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian hukum ini, dilakukan dengan menggunakan teknik pengumpulan data Penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengunjungi perpustakaan guna mengumpulkan data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, yakni dilakukan dengan studi dokumen. Studi dokumen meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Studi dokumen adalah suatu teknik pengumpulan data dengan landasan teoritis dari permasalahan yang diteliti dengan mempelajari dokumen-dokumen dan data yang berkaitan dengan objek yang akan diteliti.

## **5. Pengolahan dan Analisa 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.