

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki sumber daya nasional yang harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, dilaksanakan melalui otonomi daerah, pengaturan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kesemuanya itu harus dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan. Dengan demikian bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya yakni mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, diperkenankan membuat peraturan-peraturan dan dapat melaksanakannya sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi di atasnya.

Era reformasi memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah yang diatur satu paket undang-undang yaitu: Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.¹

¹ Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, hln. 95.

Kedua produk perundang-undangan tersebut diharapkan mampu menjawab berbagai tuntutan daerah untuk diberikannya otonomi secara penuh. Ketidakpuasan daerah akan pelaksanaan otonomi daerah yang selama ini diterapkan oleh Orde Baru adalah bahwa sistem yang diterapkan dirasakan oleh daerah telah mematikan usaha daerah untuk menyelenggarakan dan mengatur urusan rumah tangga daerahnya sendiri. Namun Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Dan sebagai pengganti undang-undang tersebut pemerintah mengeluarkan undang-undang baru tentang otonomi daerah, yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah juga mengeluarkan undang-undang baru yaitu Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan pemerintah Daerah, undang-undang ini sebagai pengganti Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Tetapi dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan pemerintah Daerah, Pasal 105 angka (1) menyatakan "Peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan undang-undang ini".

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab kepada daerah dan membuka jalan bagi daerah dalam mengembangkan

kreatifitasnya dan produktifitasnya sesuai dengan kepentingan daerah masing-masing. Hal yang menjadi fokus otonomi daerah adalah adanya kewenangan bagi daerah untuk menggali potensi sumber keuangan daerahnya. Pemerintah daerah dituntut untuk jeli mengamati kondisi daerahnya dan selanjutnya melakukan upaya-upaya yang mengarah pada cara meningkatkan kondisi daerah, harus diperhatikan juga kemampuan masyarakat yang merupakan pendukung utama dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Kewenangan yang luas untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintah daerah itu bisa dilihat dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
2. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Kedua, merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis ekonomi rakyat.²

² Mardiasmo, *Op.cit*, hlm. 96.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan pemerintah Daerah, merupakan landasan hukum penyelenggaraan desentralisasi, kewenangan secara luas bagi daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan sesuai prakarsa, aspirasi masyarakat, dan kondisi daerah itu sendiri.

Peraturan daerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah mengatur segala permasalahan yang memerlukan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum pelaksanaannya. APBD berisi pembiayaan atau rencana keuangan kegiatan serta program-program pemerintah daerah dalam periode tertentu. Semua pengeluaran serta penerimaan-penerimaan yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan dan program-program kerja pemerintah dalam satu tahun anggaran termasuk dalam APBD. Sehingga APBD dijadikan dasar keuangan bagi pelaksanaan roda pemerintahan daerah oleh karena itu sangat tepat apabila APBD ditetapkan sebagai Peraturan Daerah.

Berkaitan tentang APBD dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan pemerintah Daerah, Pasal 1 ayat (16) menyatakan "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Penyusunan APBD merupakan pemerintah daerah, yakni Kepala Daerah bersama-sama DPRD, sedang pelaksanaan APBD dilakukan oleh eksekutif atau

Bupati sebagai Kepala Pemerintahan di tingkat Kabupaten, dan memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Bahwa pengelolaan keuangan daerah menurut Pasal 156 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah.
2. Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah.
3. Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.

Pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara cermat, hati-hati, efisien, dan efektif, demi mewujudkan keberhasilan pembangunan daerah. Salah satu unsur esensial untuk mewujudkan tercapainya pengelolaan keuangan daerah yang baik adalah adanya faktor pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Berkaitan dengan pengawasan APBD, maka Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, pada Pasal 40, menyatakan "Pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD". Di samping oleh DPRD, pengawasan terhadap keuangan daerah (termasuk APBD) dapat dilakukan oleh pejabat pengawas internal keuangan daerah yang diangkat oleh kepala daerah. Hal ini tersurat dari Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, Pasal 42 ayat (1), yang menentukan;

“Kepala daerah mengangkat pejabat yang bertugas melakukan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah”. Kemudian pada penjelasan Pasal 42 ayat (1), menerangkan bahwa pengawasan internal keuangan daerah bertujuan untuk menjaga efisiensi, efektivitas, dan kehematan dalam pengelolaan keuangan daerah atas nama kepala daerah. Pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah selain melakukan pengawasan atas urusan kas/uang, memperhatikan pula tata laksana penyelenggaraan program, kegiatan, dan manajemen oleh pemerintah daerah dari segi efisiensi dan efektivitasnya, yang dapat mempengaruhi kekuatan dan daya guna keuangan daerah.

Pejabat pengawas internal keuangan daerah berada dalam suatu badan/lembaga yang secara fungsional bertugas melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 angka 8 menyatakan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lebih jauh lagi mengenai pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 74 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 7 mengatur:

1. Bupati dan Walikota melakukan pengawasan fungsional atas kegiatan pemerintah kabupaten dan kota.
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh badan/lembaga pengawas daerah kabupaten/kota.

Di Kabupaten Barito Selatan, Propinsi Kalimantan Tengah. Pada era otonomi daerah setelah berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mengenai nama badan/lembaga pengawas internal daerah menggunakan nama Badan Pengawas Daerah (Bawasda) Kabupaten Barito Selatan. Mengenai uraian tugas Badan Pengawas Daerah Kabupaten Barito Selatan merupakan penjabaran tugas pokok dan fungsi Badan Pengawas Daerah Kabupaten Barito Selatan yang disahkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Barito Selatan Nomor 02. Tahun 2003 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Barito Selatan.

Pengertian Badan Pengawas Daerah Kabupaten Barito Selatan menurut Keputusan Kepala Badan Pengawas Daerah Kabupaten Barito Selatan Nomor 01 Tahun 2006 Tentang Uraian Tugas Badan Pengawas Daerah Kabupaten Barito, adalah aparat pengawasan fungsional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati Barito Selatan yang sehari-hari disebut Badan Pengawas Daerah Kabupaten Barito Selatan

Otonomi daerah sepenuhnya berada pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Demikian juga dengan Kabupaten Barito Selatan, salah satu kabupaten yang berada di bagian selatan Kalimantan Tengah. Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan dibidang pengawasan daerah terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, hal ini berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 74 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, dalam Pasal 7, yaitu harus ada badan/lembaga pengawas daerah kabupaten/kota atau (Bawasda), sehingga peran

Badan Pengawas Daerah sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi peranan Bawasda Kabupaten Barito Selatan, Propinsi Kalimantan Tengah dalam pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2004-2005?
2. Hambatan-hambatan apa yang dihadapi oleh Bawasda Kabupaten Barito Selatan Propinsi Kalimantan Tengah dalam pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2004-2005 dan bagaimana upaya untuk mengatasi hambatan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi peranan Bawasda Kabupaten Barito Selatan, Propinsi Kalimantan Tengah dalam pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2004-2005.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Bawasda Kabupaten Barito Selatan Propinsi Kalimantan Tengah dalam pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2004-2005 dan bagaimana upaya untuk mengatasi hambatan tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat praktis, diharapkan dapat sebagai bahan sumbang dan saran kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah. Mengenai kinerja aparat pengawas fungsional yang duduk di Bawasda dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, khususnya pengawasan terhadap pelaksanaan APBD.
2. Manfaat teoritis, bahwa penelitian ini diharapkan dapat memperluas khasanah pengetahuan tentang hukum administrasi negara, khususnya mengenai hukum pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang keuangan daerah.

E. Tinjauan Pustaka

Indonesia merupakan negara hukum modern atau negara kesejahteraan (*Welfare State*). Hal ini terbukti dari hal-hal berikut. Pertama, Sila V Pancasila adalah mengenai keadilan sosial, ini berarti dari tujuan Negara adalah menuju kepada kesejahteraan dari para warganya. Kedua, dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alinea keempat, menyebutkan bahwa tujuan pembentukan Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.³

³ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, hlm. 70.

Lapangan tugas administrasi negara *welfare state* adalah menjaga keamanan dalam arti seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial di segala lapangan kehidupan masyarakat. Lebih-lebih dalam suatu negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, maka fungsi dari alat administrasi semakin luas, yang penting dalam hal ini haruslah ada struktur organisasi alat administrasi negara yang baik. Oleh karenanya dalam *welfare state* ini, asas desentralisasi lebih menonjol dibandingkan dengan asas dekonsentrasi.⁴

Bahwa asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerinthan dari Pemerintah Pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakasa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.⁵

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan *responsive* untuk memaknai pembangunan.⁶

⁴ *Ibid*, hlm. 71.

⁵ C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonrsia*, hlm. 3.

⁶ Sudjaipul Rahman, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, hlm. 150.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Peraturan daerah bersifat *administratief rechtelijk* tidak bersifat *staats rechtelijk* karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonomi dibidang administrasi Negara disini antara lain perbedaan dasar hubungan antara pada pusat dengan Negara bagian dalam bentuk Negara federal yang lebih bersifat kenegaraan.⁷

Keuangan daerah menyangkut semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sedangkan APBD merupakan suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD.

Menurut Pasal 179 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Bahwa perubahan APBD dapat dilakukan sesuai dengan Pasal 183 ayat (1) dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu Kepala Daerah atau Bupati dapat mengadakan perubahan APBD apabila terjadi:

⁷ Djuanda, *Pemerintahan Daerah: Pasang Surat Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, hlm. 203

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD.
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja.
3. Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran belanja.

Pengelolaan keuangan daerah agar berorientasi pada kepentingan publik maka harus memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Transparansi memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan anggaran daerah. Akuntabilitas mengandung makna, yaitu proses anggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. *Value for money* berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu prinsip ekonomi, prinsip efisiensi, dan prinsip efektivitas. Prinsip ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Prinsip efisiensi berarti bahwa penggunaan anggaran dapat menghasilkan output yang maksimal. Prinsip efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target/tujuan kepentingan publik.⁸

⁸ Mardiasmo, *Op.cit*, hlm. 105.

Merujuk pendapat Sondang P. Siagian, berbagai cara meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan/penggunaan anggaran, ialah dengan sebagai berikut:

1. Menggunakan anggaran tertentu hanya untuk membiayai kegiatan yang telah ditetapkan untuk bagian anggaran tersebut;
2. Pelaksana kegiatan meningkatkan perilaku positif dan menghindari perilaku negatif;
3. Meningkatkan pengetahuan dan keterampilan dalam menjalankan tugas sehingga tidak terjadi kesalahan yang pada gilirannya akan berakibat pada pemborosan;
4. Menaatikan semua ketentuan formal dan prosedur yang telah ditetapkan dalam penggunaan anggaran yang tersedia.⁹

Faktor pengawasan juga berperan vital agar pelaksanaan anggaran dapat berjalan secara efisien dan efektif. Menurut Pasal 42 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, kepala daerah harus mengangkat pejabat pengawas internal untuk mengawasi pengelolaan keuangan daerah, kemudian pejabat tersebut tidak boleh merangkap jabatan lain di pemerintahan daerah, dan pejabat tersebut harus melaporkan hasil pengawasannya kepada kepala daerah.

Mengenai pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pasal 218 dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

1. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi:
 - a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.
 - b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

⁹ Sondang P. Siagian, *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, hlm. 223.

Bahwa pengawasan administratif bersifat administratif, politis, dan sosial. Pengawasan yang sifatnya administratif melibatkan paling sedikit dua pihak, yaitu atasan langsung pelaksana kegiatan tertentu (dikenal sebagai pengawasan melekat) dan yang dilakukan oleh satuan kerja dalam organisasi pemerintahan yang fungsinya melakukan pengawasan (dikenal sebagai pengawasan fungsional). Pengawasan yang sifatnya politis diselenggarakan oleh lembaga legislative. Sedangkan pengawasan sosial dilakukan oleh masyarakat luas dengan berbagai cara termasuk penyampaian informasi langsung kepada aparat pemerintah yang bertanggung jawab atas suatu kegiatan tertentu atau penyampaian informasi secara tidak langsung melalui saluran media massa.¹⁰

Menyangkut pengawasan keuangan daerah di Kabupaten Barito Selatan Kalimantan Tengah oleh suatu lembaga pengawas internal yang disebut Badan Pengawas Daerah (Bawasda), jika dikaitkan dengan pendapat di atas, maka pengawasan tersebut termasuk pengawasan fungsional.

Mengenai Bawasda Kabupaten Barito Selatan Kalimantan Tengah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Barito Selatan Nomor 02 Tahun 2003 Tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Barito Selatan. Sedangkan pelaksanaan peraturan tersebut di atur dalam Keputusan Bupati Barito Selatan Nomor 01 Tahun 2001 Tentang Pelaksanaan Peraturan daerah Kabupaten Barito selatan Nomor 02 Tahun 2003 Tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Barito Selatan.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 223-224.

Pengertian Badan Pengawasan daerah Kabupaten Barito Selatan berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pengawasan daerah Kabupaten Barito Selatan Nomor 01 Tahun 2006 Tentang Uraian Tugas Badan Pengawasan daerah Kabupaten Barito Selatan, adalah aparat pengawasan fungsional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati Barito Selatan yang sehari-hari disebut Badan Pengawas Daerah Kabupaten Barito.

Badan Pengawasan Daerah Kabupaten Barito Selatan mempunyai tugas melaksanakan pengawasan umum terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan umum, penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah desa, pembinaan sosial politik, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan masyarakat dilingkungan pemerintah kabupaten, pemerintah kecamatan dan pemerintah desa/kelurahan. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Badan Pengawas Daerah Kabupaten Barito Selatan mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Melaksanakan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan umum, pemerintah daerah, pemerintahan kecamatan dan pemerintahan desa/kelurahan, yang meliputi bidang-bidang pemerintahan, pembangunan, keuangan dan BUMD, kesejahteraan rakyat, pembinaan aparatur dan lain-lain yang ditugaskan oleh Bupati Barito Selatan.
2. Melaksanakan pengujian serta penelitian atas hasil laporan setiap unsure dan/atau instansi di lingkungan pemerintahan daerah atas petunjuk Bupati Barito Selatan.
3. Melaksanakan pengusutan terhadap kebenaran laporan atau pengadaan terhadap penyimpangan atau penyalahgunaan dibidang pemerintahan, pembangunan, keuangan dan BUMD, kesejahteraan rakyat dan pembinaan aparatur.
4. Melaksanakan pelayanan teknis administrative dan fungsional.

Lebih jauh mengenai pengawasan fungsional, di dalam Inpres Nomor 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pengawasan, Pasal 4 ayat (4) yang menyebutkan bahwa pengawasan fungsional dilakukan oleh:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
2. Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Instansi Pemerintah Lainnya;
3. Inspektorat Wilayah Propinsi;
4. Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.

Bahwa saat sekarang ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 dan Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001, mengenai nama inspektorat wilayah, banyak pemerintah daerah menggunakan nama Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Inpres Nomor 15 Tahun 1983 tidak memberikan definisi mengenai pengawasan fungsional. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 dan Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001, pengawasan fungsional didefinisikan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian.

Menurut Inpres Nomor 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pengawasan, di dalam Pasal 2 ayat (1), yang menyatakan bahwa pengawasan terdiri dari:

1. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawas.

Pengertian pengawasan fungsional berdasarkan Inpres Nomor 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pengawasan, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan (manajer) dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.¹¹

¹¹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, hlm. 43.

Sehubungan dengan pelaksanaan pengawasan fungsional maka perlu diketengahkan beberapa syarat, agar pimpinan tertinggi memperoleh masukan berupa hasil pengawasan yang tepat dan cepat. Ketepatan itu penting agar pemimpin tertinggi tidak keliru dalam menetapkan tindak lanjut. Di samping itu, kecepatan juga penting agar jika terdapat kekeliruan segera dapat ditetapkan tindak lanjut, dalam arti masalah yang dihadapi tidak akan berlarut-larut. Syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut:

1. Aparat pengawasan fungsional dalam melakukan tugas memantau, memeriksa, dan mengevaluasi harus tidak terpengaruh oleh orang yang dinilai, sehingga hasilnya benar-benar obyektif.
2. Aparat pengawasan fungsional harus dapat menyampaikan hasil pengawasannya kepada setiap pejabat, terutama kepada pimpinan tertinggi secara cepat karena hasil pengawasan yang terlambat disampaikan akan diiringi kelambanan pula dalam menetapkan tindak lanjutnya.
3. Aparat pengawasan fungsional harus diberi wewenang yang cukup untuk melaksanakan tugasnya, sebaliknya pihak yang dipantau, diperiksa, dan dinilai harus mampu menerima wewenang tersebut sebagai suatu kewajiban.
4. Ruang lingkup pengawasan harus memadai sesuai dengan kebutuhan pimpinan tertinggi.

Berdasarkan berbagai persyaratan di atas, maka seyogyanya organisasi aparat fungsional harus:

1. Terlepas atau tidak mempunyai hubungan kerja dengan organisasi/unit kerja yang dinilai.
2. Berada di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada pimpinan tertinggi.

3. Pangkat dan tingkatan (eselon) jabatan pimpinan aparat pengawasan fungsional harus cukup memadai, sedangkan para personelnya harus memenuhi persyaratan profesionalitas sebagai pengawas dan kepribadian yang dapat diandalkan, demi dapat menjalankan tugasnya secara obyektif.¹²

Berkaitan dengan pengawasan pelaksanaan APBD, maka biasanya arah tujuannya untuk mengetahui kebenaran formal dan material penggunaan uang daerah, yaitu apakah cara-cara pengeluaran, prosedur-prosedur, dan lain-lain telah mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku. Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD terutama ditujukan kepada arus dokumen (*flow of document*) dan arus uang (*flow of money*).¹³

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian Kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan judul skripsi.
- b. Penelitian Lapangan, yaitu dengan melakukan wawancara dengan Kepala Pejabat Keuangan Daerah dan Kepala Badan Pengawas Daerah (Bawasda) Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah.

3. Bentuk Data

¹² Handar Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, hlm. 78-80.

¹³ D.J. Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, hlm. 133.

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, arsip, dan dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, yaitu:
 - 1) Bahan Hukum Primer sebagai bahan-bahan yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti, meliputi:
 - a) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
 - b) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antar Pusat dan Pemerintahan Daerah.
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
 - e) Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 74 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
 - f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
 - g) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 1991 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.
 - h) Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 Tentang Pedoman Pengawasan.

- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi:
 - a) Buku-buku ilmiah mengenai administrasi negara dan hukum administrasi Negara, terutama yang berkaitan dengan materi skripsi.
 - b) Hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan materi skripsi.
 - c) Makalah atau media massa, baik elektronik maupun cetak yang berkaitan dengan materi skripsi.
- 3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini, bahan hukum tertier yang digunakan adalah:
 - a) Kamus Hukum.
 - b) Kamus Bahasa Indonesia.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini, metode yang dipergunakan adalah:

- a. Studi lapangan, yaitu penelitian yang dilakukan langsung ke tempat atau instansi yang berhubungan dengan obyek penelitian dan melakukan wawancara langsung dengan narasumber:
 - 1) Kepala Bagian Keuangan Daerah Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah.
 - 2) Kepala Badan Pengawas Daerah (Bawasda) Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah.

- b. Studi Pustaka, yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku Dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan metode penelitian.
 - c. Responden Keuangan, yaitu dengan mengajukan pertanyaan secara langsung kepada bagian keuangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
5. Analisis Data.

Di dalam melakukan analisis terhadap data yang diperoleh, penulis menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dijelaskan, dipilih, dan diolah berdasarkan kualitasnya yang relevan dengan tujuan dan masalah yang diteliti, juga dianalisis berdasarkan pemikiran logis sehingga didapatkan kesimpulan permasalahan yang ada.

G. Sistematika Penelitian

Skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab, adalah sebagai berikut:

BAB I tentang pendahuluan yang berisi: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, sistematika skripsi.

BAB II tentang tinjauan umum pengawasan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah di era otonomi daerah yang berisi; pertama, tentang Pengawasan, meliputi pengertian, macam-macam pengawasan, tujuan pengawasan, prinsip-prinsip pengawasan. Kedua tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang meliputi pengertian, asas dan

fungsi anggaran pendapatan dan belanja daerah, prinsip penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, serta pengawasan dan pemeriksaan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Ketiga tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, meliputi ketentuan umum, asas-asas penyelenggaraan otonomi daerah, prinsip-prinsip otonomi daerah, kewenangan daerah, pembagian dan susunan daerah, sumber-sumber penerimaan pelaksanaan desentralisasi.

BAB III tentang hasil penelitian dan analisis atau pembahasan yang berisi; Implementasi peranan Bawasda Kabupaten Barito Selatan, Propinsi Kalimantan Tengah dalam pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2004-2005 dan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Bawasda Kabupaten Barito Selatan Propinsi Kalimantan Tengah dalam pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2004-2005 dan bagaimana upaya untuk mengatasi hambatan tersebut.

BAB IV tentang penutup yang berisi; Kesimpulan dan Saran.