

Bidang Ilmu: Ekonomi (Akuntansi)

LAPORAN PENELITIAN

HIBAH BERSAING



Model Sinergi Pengawasan Keuangan Daerah oleh Eksekutif, Legislatif dan Masyarakat

Tim Pengusul

Baihaqi., SE., M.Si., Ak.	0003067003	Ketua
Madani Hatta ., SE., M.Si., Ak	0020088201	Anggota
Fenny Marietza., SE., M.Ak	0001048303	Anggota

UNIVERSITAS BENGKULU

November 2013

DAFTAR ISI

	Halaman	
Halaman Pengesahan	ii	
Daftar Isi	iii	
Abstrak	iv	
Bab I	Pendahuluan	
	1.1 Latar Belakang Masalah	1
	1.2 Tujuan Penelitian	3
	1.3. Manfaat Penelitian	3
Bab II	Tinjauan Pustaka	
	2.1 Pengawasan dan Pemeriksaan APBD	5
	2.2 Jenis-Jenis Pengawasan	8
	2.3 Bentuk Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	10
	2.4 Koordinasi Pengawasan Daerah	16
	2.5 Peranan Masyarakat Dalam Pengawasan	16
	2.6 Paradigma Baru Pengawasan Keuangan Negara	17
Bab III	Metode Penelitian	
	3.1 Desain Penelitian	20
	3.2 Operasional Konsep	21
	3.3 Sasaran Penelitian	22
	3.4 Metode Pengumpulan Data	23
	3.5 Metode Analisis Data	24
Bab IV	Hasil Penelitian	
	4.1 Lokasi Penelitian	26
	4.2 Deskripsi Responden	26
	4.3 Pengelolaan Keuangan Daerah	27
	A. Mekanisme Pengelolaan Keuangan Daerah	28
	B. Proses Penyusunan APBD	34
	4.4 Pengawasan Keuangan Daerah	43
	A. Pengawasan Oleh Eksekutif	43
	B. Pengawasan Oleh BPKP	46
	C. Pengawasan Oleh DPRD	51
	D. Pengawasan Oleh BPK	58
	E. Pengawasan Oleh Kelompok Masyarakat	60
	4.5 Model Sinergi Pengawasan Keuangan Daerah	61
	A. Pentingnya Koordinasi dan Sinergi Pengawasan	61
	B. Kelemahan Pengawasan Keuangan Daerah	64
	C. Model Sinergi Pengawasan Keuangan Daerah	66

Bab V	Penutup	
	5.1 Kesimpulan	73
	5.2 Implikasi Penelitian	74
	5.3 Keterbatasan Penelitian	76
	5.4 Rekomendasi Penelitian	77

Daftar Pustaka

Lampiran-Lampiran

Model Sinergi Pengawasan Keuangan Daerah oleh Eksekutif, Legislatif dan Masyarakat

Baihaqi, Madani Hatta, Feni Marietza

ABSTRAK

Penelitian ini tentang model sinergi pengawasan keuangan daerah antara eksekutif, legislatif dan masyarakat. Metode penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Objek penelitian pemerintah daerah Kota Bengkulu dengan responden sebanyak 42 orang yang terdiri dari kelompok pengelola keuangan daerah, kelompok pengawas keuangan daerah, DPRD, dan kelompok masyarakat. Pengumpulan data dilakukan dengan kuesioner terbuka, wawancara, dan FGD. Data dianalisis dengan model penelitian kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pengelolaan keuangan daerah telah mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mekanisme pengawasan keuangan daerah telah dilakukan oleh berbagai komponen, baik itu dari pihak eksekutif sendiri (Bawasda/inspektorat, BPKP), DPRD, kelompok masyarakat, dan pengawas eksternal (BPK). Mekanisme pengawasan oleh internal pemerintah belum maksimal, SPIP belum diimplementasikan dengan baik, pengawasan oleh DPRD dengan melibatkan masyarakat belum maksimal. Model pengawasan yang dirumuskan adalah Implementasi SPIP secara menyeluruh di SKPD, penempatan aparatur yang berkompeten, komitmen yang tinggi dari semua pihak, peningkatan kualitas pengawasan intern pemerintah (Bawasda/inspektorat, BPKP), peningkatan peran DPRD dan masyarakat dalam pengawasan, dan adanya sinergisitas pengawasan antar unsur yang ada termasuk BPK, dimana Sinergisitas pengawasan sangat diperlukan untuk membangun pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik.

Kata kunci: Pengelolaan keuangan daerah, Pengawasan keuangan daerah, Model sinergi pengawasan keuangan daerah.

BABI PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, tentang otonomi daerah dan perimbangan keuangan daerah, melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah, hal ini berkaitan erat dengan konsep otonomi dan desentralisasi yang pada hakikatnya memberikan kekuasaan, kewenangan dan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menentukan penggunaan dana untuk melaksanakan urusan-urusan daerahnya. Implementasi UU tersebut telah memberikan implikasi yang sangat mendasar yang mengarah pada perlu dilakukannya reformasi Pemerintahan Daerah yang diterapkannya cara pandang/paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah.

Reformasi Pemerintahan daerah tersebut harus diikuti dengan reformasi kelembagaan dan reformasi manajemennya. Otomatis bertambah pula urusan yang menjadi kewenangan daerah sebagai konsekuensi dari otonomi daerah terutama berkenaan dengan penatausahaan keuangan daerah dan pengelolaan aset daerah. Untuk melaksanakan berbagai urusan yang menjadi kewenangan daerah tersebut diperlukan sarana dan prasarana yang memadai agar urusan yang dilaksanakan dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Pengelolaan tersebut meliputi terjadinya kenaikan jumlah maupun nilai kekayaan negara yang dikuasai pemerintah daerah yang sebelumnya dalam penguasaan pemerintah pusat. Pemberian kewenangan pengelolaan keuangan kepada pemerintah daerah juga hendaknya diiringi dengan peningkatan mekanisme pengawasan yang lebih oleh semua pihak terkait dalam mewujudkan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, juga memberikan peranan pada lembaga legislatif daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sehingga semakin berfungsi dalam mengontrol kebijaksanaan pemerintah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dinyatakan bahwa: 1) pengawasan atas pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh DPRD, 2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berwenang memerintahkan pemeriksa eksternal di

daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan hal tersebut di atas peran DPRD dalam pengawasan keuangan sangat besar, dimana pengawasan itu harus sudah dimulai dari sejak penyusunan anggaran daerah.

Dari jabaran di atas, dimana ada tumpang tindih peran DPRD selaku pengawas keuangan daerah dengan fungsi DPRD dalam penyusunan anggaran daerah. Dalam aturan penyusunan anggaran daerah (RAPBD) lembaga DPRD berhak mengajukan rencana anggaran untuk Rumah Tangga DPRD dan bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan anggaran daerah (baca: APBD), sehingga anggaran keuangan daerah yang telah disusun bersama DPRD juga diawali oleh DPRD, sehingga perlu dipertanyakan bagaimana independensi DPRD. DPRD dalam proses penyusunan APBD juga mengajukan anggaran untuk kebutuhan lembaganya sehingga kemungkinan mereka akan berupaya supaya usulan anggaran untuk lembaganya masuk dalam APBD. DPRD yang juga mengusulkan sendiri anggaran untuk lembaganya kemungkinan akan mengurangi sikap independensinya dalam pembahasan anggaran bersama lembaga lain.

Disinilah peran pengawasan oleh masyarakat sangat diperlukan, supaya proses *check* dan *balance* antara legislatif dan eksekutif dapat diciptakan. Hal ini telah dikuatkan Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 pasal (2) yang menyatakan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan fungsional, pengawasan legislatif, dan pengawasan masyarakat. Akan tetapi persoalan yang sering dikeluhkan aparat pengawasan fungsional pemerintahan, selama ini terdapat tumpang tindih pengawasan antara pengawasan yang dilakukan oleh Badan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Departemen (Itjend), badan Pengawas Daerah (Bawasda) Propinsi/kabupaten/kota sering kurang kordinasi.

Maka seharusnya aparat pengawasan fungsional pemerintah secara berbarengan dengan DPRD berhati-hati dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya karena meningkatnya kinerja aparat pengawasan fungsional tersebut DPRD memperoleh informasi penting untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh pemerintah dan segera mengetahui apabila terdapat indikasi penyalahgunaan jabatan oleh petugas/aparat pengawasan fungsional pemerintah. Disini dituntut peran DPRD untuk mendorong terciptanya peraturan yang memungkinkan bagi aparat pengawasan fungsional

pemerintah lebih transparan (Zulheri, 2000). DPRD dituntut untuk lebih meningkatkan fungsinya dalam bidang pengawasan terutama pengawasan keuangan daerah yang pelaksanaannya dilakukan eksekutif. DPRD hendaknya melakukan kerjasama yang baik dengan pihak pengawasan yang ada di pemerintah daerah dan juga masyarakat dalam pengawasan keuangan daerah.

Pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh lembaga legislatif terhadap eksekutif (pemerintah) sangat penting dilakukan, karena pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara tersebut diharapkan adanya jaminan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna. Di samping itu juga karena kebijakan pengelolaan keuangan daerah menyangkut kepentingan publik dan juga karena kebijakan pengelolaan keuangan daerah menyangkut kepentingan publik dan juga karena kebijakan pengelolaan uang rakyat (*public money*), dengan demikian peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah harus lebih optimal. Tetapi dalam melakukan peranan dalam proses pengawasan selama ini, sering timbul kesalahan dan *euphoria* dari anggota DPRD. Sedangkan pengawasan oleh masyarakat hampir boleh dikatakan kurang berfungsi.

1.2 Tujuan

Tujuan penelitian ini adalah untuk melihat proses pengawasan keuangan daerah yang dilakukan selama ini oleh pemerintah, DPRD, dan masyarakat. Selanjutnya dirumuskan mekanisme/model pengawasan yang lebih baik untuk menciptakan sinergisitas antara berbagai pihak sehingga tercipta pengawasan keuangan daerah yang lebih baik.

1.3 Manfaat

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat dalam melakukan pengawasan keuangan daerah. Pemerintah sebagai lembaga pelaksanaan keuangan daerah, DPRD sebagai lembaga pengawasan keuangan daerah, dan masyarakat sebagai penerima pelayanan publik, hendaknya menyadari benar tugas dan tanggungjawabnya dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga tercipta pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel. Lembaga

pengawasan yang dimiliki pemerintah selama ini seperti Inspektorat dan BPKP hendaknya melakukan peningkatan dalam pengawasan internal pemerintah, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mempunyai fungsi dalam bidang anggaran dan pengawasan hendaknya terus melakukan peningkatan kompetensinya dalam pengawasan keuangan daerah. Masyarakat sebagai penerima pelayanan publik hendaknya ikut peduli dan terus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan daerah dalam lingkup Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sehingga pembangunan daerah benar-benar berpihak kepada rakyat.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD), hal ini sejalan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 59 Tahun 2007 tentang pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, menyatakan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Oleh karena itu, maka anggaran menjadi sesuatu yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah.

Karena anggaran (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka dalam melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah tidak bisa lepas dari proses anggaran, yang oleh Henley *et.al* dalam Mardiasmo (2002) mengelompokkan siklus proses anggaran dalam empat tahap yang terdiri atas: 1) Tahap persiapan anggaran (*preparation*), 2) Tahap ratifikasi (*approval/ratification*), 3) Tahap implementasi (*implemantion*), dan 4) Tahap pelaporan dan evaluasi (*reporting and evaluation*).

2.1 Pengawasan dan Pemeriksaan APBD

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, mengatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan pemerintah daerah yang dinyatakan dalam satuan moneter untuk jangka waktu satu tahun yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD yang disusun dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah. Berdasarkan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai 31 Desember pada tahun tertentu. APBD menyajikan informasi rencana keuangan pemerintah daerah dalam satu periode tertentu. Sedangkan menurut Bastian (2006), APBD merupakan rencana kerja pemda dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik. APBD mempunyai fungsi yaitu: (a) fungsi otorisasi, (b) fungsi

perencanaan, (c) fungsi pengawasan, (d) fungsi alokasi, (d) fungsi distribusi, dan (e) fungsi stabilisasi.

Renyowijoyo (2008) dalam Suparno (2012) mengatakan bahwa fungsi anggaran (APBD/APBN) bagi pemerintah adalah: (1) sebagai pedoman pemerintah dalam mengelola daerah/Negara pada periode mendatang; (2) alat pengawasan bagi masyarakat terhadap kebijakan pemerintah; (3) dan alat pengawasan terhadap kemampuan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Noordiawan (2007) mengatakan bahwa fungsi utama anggaran sektor publik adalah: (1) sebagai alat perencanaan, (2) alat pengendalian, (3) alat kebijakan fiskal, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat penilaian kinerja, (7) alat motivasi dan alat menciptakan ruang publik. Halim (2001) dalam Suparno (2012) mengatakan bahwa agar strategi yang telah ditetapkan dapat dicapai, maka pemerintah daerah perlu untuk tetap memiliki komitmen bahwa Anggaran Daerah adalah perwujudan amanat rakyat kepada pihak eksekutif dan legislatif dalam rangka mencapai peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu anggaran sektor publik atau anggaran daerah harus mengacu pada prinsip: 1) keadilan anggaran, 2) efisiensi dan efektivitas anggaran, 3) anggaran berimbang dan defisit, 4) disiplin anggaran, dan 5) transparansi dan akuntabilitas anggaran.

Permendagri Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2013 mengatakan bahwa penyusunan APBD Tahun Anggaran 2013 didasarkan prinsip sebagai berikut: 1) sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah; 2) tepat waktu sesuai dengan tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; 3) transparan, sehingga memudahkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD; 4) melibatkan partisipasi masyarakat; 5) memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; 6) substansi APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya. Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 menyatakan bahwa dalam penyusunan APBD harus memperhatikan prinsip-prinsip: (a) Partisipasi, (b) Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran, (c) Disiplin Anggaran, (d) Keadilan Anggaran, (e) Efisiensi dan Efektivitas Anggaran, dan (f) Taat Asas.

Pengawasan APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendapatan-pendapatan daerah, dan pembelanjaan pengeluaran-pengeluaran daerah, berjalan sesuai dengan rencana, aturan-aturan, dan tujuan yang ditetapkan. Pelaksanaan

pengawasan bukanlah suatu kegiatan yang semata-mata ditujukan untuk mencari kesalahan. Pengawasan adalah kegiatan yang berorientasi pada pencapaian tujuan. Ia menjiwai aspek dalam fungsi pengelolaan.

Istilah pengawasan berasal dari kata 'awas', sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang artinya pengawasan dan pengendalian, makanya istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk juga pengendalian. Pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah *controlling* ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan dimana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.

Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan, karena dengan pengawasan tersebut, maka tujuan yang akan dicapai dapat dilihat dengan berpedoman rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah. Dengan demikian pengawasan itu sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga pengawasan diadakan dengan maksud untuk: a) mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak; b) memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru; c) mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak. Berkaitan dengan tujuan pengawasan, agar terciptanya aparat yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (*control social*) yang obyektif, sehat dan bertanggung jawab.

Jika tujuan pengawasan secara umum terhadap keuangan daerah, maka secara garis besar dapat disarikan:

- 1) Untuk menjamin keamanan seluruh komponen keuangan daerah,
- 2) Untuk menjamin dipatuhinya berbagai aturan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah,
- 3) Untuk menjamin dilakukannya berbagai upaya penghematan, efisiensi, dan efektifitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

2.2 Jenis-jenis Pengawasan

Dalam hal pengawasan dapat diklasifikasikan macam-macam pengawasan berdasarkan berbagai hal (Mahmud, 2013), yaitu:

- 1) Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung: Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Sedangkan pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana, baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan tanpa pengawasan.
- 2) Pengawasan Preventif dan Represif: Walaupun prinsip pengawasan adalah preventif, namun bila dihubungkan dengan waktu pelaksanaan pekerjaan, dapat dibedakan antara Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif. Pengawasan Preventif berkaitan dengan pengesahan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah tertentu. Karena tidak semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah memerlukan pengesahan. Selama pengesahan belum diperoleh, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bersangkutan belum berlaku dan pengawasan ini dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misal dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain. Sedang Pengawasan Represif dapat berbentuk penangguhan berlaku atau pembatalan. Suatu Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang sudah berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat dapat ditangguhkan atau dibatalkan karena bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang

lebih tinggi tingkatannya dan pengawasan ini dilakukan melalui post audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat, meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

- 3) Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern; Pengawasan Intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Akan tetapi di dalam praktek hal ini tidak selalu mungkin. Oleh karena itu setiap pimpinan dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan untuk mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Sedangkan Pengawasan Ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri. Seperti pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap Departemen dan Instansi pamarintah lain.

Macam-macam pengawasan ini didasarkan pada pengklasifikasian pengawasan. Disamping itu pula ada beberapa macam pengawasan dilihat dari bidang pengawasannya, yakni: 1) pengawasan anggaran pendapatan (*budgetary control*); 2) pengawasan biaya (*cost control*); 3) pengawasan barang inventaris (*inventory control*); 4) pengawasan produksi (*production control*); dan 5) pengawasan jumlah hasil kerja (*quality control*).

Proses pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan kegiatan organisasi, oleh karena itu setiap pimpinan harus dapat menjalankan fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi terhadap setiap pegawai yang berada dalam organisasi adalah wujud dari pelaksanaan fungsi administrasi dari pimpinan organisasi terhadap para bawahan, serta mewujudkan peningkatan efektifitas, efisiensi, rasionalitas, dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas organisasi. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi akan memberikan implikasi terhadap pelaksanaan rencana akan baik jika pengawasan dilakukan secara baik, dan tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah proses pengawasan dilakukan. Dengan demikian peranan pengawasan sangat menentukan baik buruknya pelaksanaan suatu rencana.

2.3 Bentuk Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Berdasarkan objek pengawasan, kita dapat membagi pengawasan terhadap pemerintah daerah menjadi tiga jenis pengawasan (Mahmud, 2013), yaitu terhadap:

- a. Produk hukum dan kebijakan daerah.
- b. Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten serta produk hukum dan kebijakan.
- c. Keuangan daerah.

Pengawasan Produk Hukum dan Kebijakan Daerah

Pengawasan terhadap produk hukum dan kebijakan dilakukan secara represif. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001, Pengawasan Represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Produk hukum dan kebijakan yang menjadi objek pengawasan adalah: a) Peraturan daerah (Perda) Kabupaten/Kota; b) Keputusan Bupati/Walikota; c) Keputusan DPRD Kabupaten/Kota; d) Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota. Pihak yang dapat melakukan pengawasan terhadap produk hukum dan kebijakan Kabupaten/Kota adalah: DPRD Kabupaten/Kota, Menteri Dalam Negeri, dan Gubernur. Pengawasan terhadap produk hukum diperlukan untuk memastikan bahwa produk hukum semisal Perda tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan dan hukum nasional. Pengawasan juga berfungsi melindungi rakyat dari kesewenang-wenangan penguasa.

1) Pengawasan oleh DPRD

Kewenangan DPRD untuk mengawasi produk hukum hanya disebutkan di dalam Nomor 32 tahun 2004 tanpa diperinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara kewenangan. Pengawasan DPRD terhadap produk hukum dan kebijakan tidak disertai dengan kekuasaan penegakan (*enforcement*), misalnya melakukan pembatalan. Satu-satunya kekuatan DPRD dalam hal ini hanyalah meminta pertanggungjawaban Bupati dan mengusulkan pemberhentian Bupati kepada Presiden. Hal ini mungkin akan membuat pengawasan produk hukum dan kebijakan oleh DPRD Kabupaten/Kota menjadi kurang efektif.

2) Pengawasan oleh Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat dalam hal ini Mendagri dapat melaksanakan pengawasan terhadap produk hukum dan kebijakan secara represif yang dibantu oleh tim yang anggotanya terdiri dari unsur departemen atau lembaga pemerintah Non-Departemen dan unsur lain yang sesuai dengan kebutuhan. Berbeda dengan pengawasan oleh DPRD Kabupaten/Kota, Mendagri berhak membuat keputusan atas Perda, SK, Bupati/Walikota, Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD setelah melewati pemberian saran, pertimbangan, koreksi dan penyempurnaan. Gubernur dapat melakukan pengawasan jika mendapatkan pelimpahan dari Mendagri.

Pengawasan Pelaksanaan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

1) Pengawasan oleh DPRD

Dalam hal pelaksanaan, DPRD memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan: Peraturan Daerah (Perda), SK Bupati/Walikota, Peraturan Perundangan lainnya, Kerjasama Internasional. Untuk menjalankan fungsi pengawasan tersebut, DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga negara masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan dan pembangunan.

2) Pengawasan Internal Pemerintah Daerah

Pengawasan Internal Pemerintah daerah secara keseluruhan merupakan tanggung jawab Bupati/Walikota. Pengawasan tersebut dilaksanakan oleh suatu Badan atau Lembaga Pengawas yang saat ini umumnya disebut Badan Pengawas Daerah (Bawasda/ Inspektorat). Inspektorat adalah lembaga teknis dan berfungsi sebagai unsur penunjang pemerintah daerah di bidang pengawasan. Secara umum, pengawasan internal pemerintah kabupaten/kota mencakup: penyelenggaraan pemerintah daerah, kinerja aparatur pemerintah daerah.

3) Pengawasan oleh Pemerintah Pusat

Pengawasan pelaksanaan oleh pemerintah pusat dibagi menjadi dua bagian: pengawasan oleh Mendagri, pengawasan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Pusat Non-Kementrian. Pengawasan oleh Mendagri mencakup pengawasan terhadap: penyelenggaraan pemerintahan daerah, kinerja otonomi daerah, pelaksanaan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan di bidangnya,

efektivitas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai bidang tugasnya. Pengawasan oleh menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Pusat Non-Kementrian dapat dilakukan di bawah koordinasi Mendagri dan Otda. Pengawasan tersebut mencakup pengawasan terhadap: pelaksanaan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan di bidangnya, efektivitas pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai bidang tugasnya. Pengawasan oleh pemerintah pusat dapat dilaksanakan dengan cara: pemeriksaan berkala, pemeriksaan insidental maupun pemeriksaan terpadu, pengujian terhadap laporan berkala dan atau sewaktu-waktu dari unit atau satuan kerja, pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme, penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program, proyek serta kegiatan. Pemerintah pusat di bawah koordinasi Mendagri dapat memberikan sanksi terhadap pemerintah kabupaten/kota dan/atau aparatnya yang menolak pelaksanaan, serta tindaklanjut hasil pengawasan berdasarkan undang-undang.

4) Pengawasan oleh Masyarakat

Pelaksanaan pengawasan oleh masyarakat dapat dilakukan oleh masyarakat sebagai perorangan, kelompok, maupun organisasi dengan cara: pemberian informasi adanya indikasi adanya korupsi, kolusi, atau nepotisme di lingkungan pemerintah daerah atau DPRD; dan penyampaian pendapat dan saran mengenai perbaikan, penyempurnaan baik preventif maupun represif atas masalah. Informasi dan pendapat tersebut disampaikan pada pihak/instansi yang terkait.

Pengawasan Keuangan Daerah

1) Pengawasan oleh DPRD

DPRD memiliki kewenangan terhadap pengawasan pelaksanaan APBD sebagai pengawasan keuangan eksternal tingkat Kabupaten/Kota. Dalam pengawasan keuangan DPRD provinsi/kabupaten/kota dalam melakukannya lewat dengar pendapat, kunjungan kerja, panitia khusus dan pembentukan panitia kerja yang dibentuk dengan peraturan tata tertib DPRD.

2) Pengawasan Internal Pemerintahan Daerah

Bawasda/Inspektorat memiliki tugas pokok dan fungsi untuk melakukan pengawasan keuangan. Beberapa keuangan provinsi/kabupaten/kota bidang pengawasan terhadap keuangan dan aset daerah adalah: Pelaksana APBD, Penerimaan pendapatan daerah dan Badan Usaha Daerah, Pengadaan barang/jasa serta pemeliharaan/penghapusan barang/jasa, Penyelesaian ganti rugi, Inventarisasi dan penelitian kekayaan pejabat di lingkungan Pemda

3) Pengawasan oleh Pemerintah Pusat

a. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

BPKP adalah lembaga pemerintahan pusat non departemen yang dibentuk lewat Keppres No.103 Tahun 2001. BPKP bertugas untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan APBN. Untuk menjalankan tugasnya BPKP dapat melakukan: (i) audit keuangan; (ii) investigasi; dan (iii) evaluasi kerja dan manajemen organisasi.

b. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

BPK adalah salah satu lembaga tinggi negara yang kedudukannya sejajar dengan pemerintah, DPR, MA dan DPA. Dengan Demikian BPK tidak dapat dipengaruhi oleh pemerintah. BPK menjalankan fungsi pengawasan keuangan eksternal, berbeda dengan BPKP yang melakukan pengawasan keuangan internal.

Bako (1996) menyebutkan bahwa jenis pengawasan APBD terdiri dari (1) Pengawasan berdasarkan Objek, (2) Pengawasan menurut sifatnya, (3) Pengawasan menurut metodenya. Selanjutnya menurut Bako (1996), mengatakan bahwa koordinasi antar sesama lembaga pengawasan cenderung lemah. Hal ini tidak hanya lemahnya koordinasi antara lembaga-lembaga pengawasan internal dengan lembaga pengawasan eksternal, tapi juga antar sesama lembaga pengawas internal sendiri. Akibatnya, selain praktik pengawasan internal cenderung tumpang tindih, temuan lembaga pengawasan internal seringkali tidak sejalan dengan lembaga pengawas eksternal. Hal ini berdampak pada rendahnya efektivitas pengawasan.

Penelitian yang dilakukan Indriani (2002), menemukan bahwa peraturan, prosedur, dan kebijakan tidak berpengaruh terhadap peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Hal ini dapat disinyalir sebagai adanya kemungkinan *euphoria* anggota DPRD dalam menyikapi otonomi. Sedangkan dalam penelitian Fachruzzaman (2002) melalui wawancara tidak terstruktur dan melalui kuesioner ditemukan adanya

kegundahan pada pimpinan di Dinas/Kantor yang diteliti terhadap kestabilan jabatan yang dipangkunya/jenjang karirnya, umumnya mereka menyatakan bahwa sewaktu-waktu mereka dapat dipecat dari jabatan. Hal ini dapat disinyalir sebagai adanya kemungkinan sentralisasi pusat ke daerah.

Selanjutnya penyaluran pengawasan masyarakat atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah melalui pemberian informasi adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme di lingkungan Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan penyampaian pendapat dan saran mengenai perbaikan, penyempurnaan baik preventif maupun repressif masalah yang disampaikan cenderung tersesat di jalan buntu, akibat tidak berjalan transparansi dan ketidaktahuan masyarakat terhadap peraturan-peraturan. Ketidaktahuan masyarakat terhadap peraturan-peraturan selain disebabkan tidak adanya sosialisasi juga dikarenakan sikap apatis masyarakat akibat praktik-praktik pemberangusan yang dilakukan pemerintah Orde Baru selama 32 tahun. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Indriani (2002) ditemukan adanya asimetri informasi di DPRD yang diindikasikan dengan ada keluhan bahwa tidak semua anggota DPRD memperoleh informasi mengenai perundang-undangan dan peraturan pusat. Asimetri ini mengisyaratkan bahwa belum adanya transparansi/kurangnya sosialisasi dalam pemerintah, bahkan untuk anggota DPRD sekalipun.

Dalam Modul Paradigma baru perencanaan anggaran daerah sebuah upaya penyempurnaan dalam sistem perencanaan anggaran daerah di Indonesia (Program Ekonomi Pembangunan UGM, 2001) dinyatakan: ada 3 aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk turut mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif (Pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi tercapai. Pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar kinerja yang diterapkan.

Natabaya (2000) menguraikan bahwa untuk mencermati pelaksanaan *Good Governance* yang juga berarti penegakan supremasi hukum, dalam TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN dan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan korupsi sebagai penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 3 tahun 1971. GBHN Tahun 1999-2000 juga telah mengamanatkan pemberantasan segala bentuk penyimpangan sesuai tuntutan reformasi, seperti Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN) serta kejahatan ekonomi Keuangan dan Penyalahgunaan kekuasaan. Pemerintah mengeluarkan Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Selanjutnya pemerintah dengan Maklumat Inpres Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012, diteruskan dengan Inpres Nomor 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi. Aksi tersebut berupa peningkatan akuntabilitas, keterbukaan informasi, kapasitas dan pembinaan sumberdaya manusia, serta koordinasi antar lembaga.

Pelaksanaan berbagai aksi tersebut di atas dilakukan oleh semua komponen bangsa terutama oleh institusi-institusi pengawasan, baik instansi pengawasan ekstern maupun instansi pengawasan intern. Pelaksanaan atas arahan berbagai aturan perundang-undangan tersebut di atas tentu saja harus dibarengi dengan pentingnya visi, persepsi yang sama para aparatur pemerintah, termasuk akuntan publik, mengenai pemahaman atas keuangan negara, sehingga dalam pelaksanaan pengawasan terdapat kesamaan visi, misi dan persepsi keuangan negara. Penyamaan visi dan persepsi merupakan titik awal dalam melakukan tugas dan fungsi lembaga pengawas dan yang diawasi. Pengawasan merupakan bagian daripada pemeriksaan, dengan kata lain pengawasan mengawasi kegiatan pemeriksaan sehingga pengawasan lebih sempit daripada pemeriksaan. Akan tetapi tidak mudah untuk membedakan secara tegas antara pengawasan dengan pemeriksaan, karena aktivitas pengawasan selalu berkait dengan pemeriksaan. Dalam rangka pengawasan penting untuk dipahami agar pelaksanaan kegiatan berjalan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah disepakati.

Soelendro (2000), mengemukakan bahwa: Di negara kita, keberadaan audit telah diakui sejak lahirnya negara ini. Penyusun UUD 1945 secara formal telah menyetujui adanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai badan yang memeriksa tanggung jawab keuangan negara. BPK merupakan lembaga yang terpisah,

berdiri sejajar dengan lembaga tinggi lainnya dan berada di luar pemerintahan. Sementara itu, di lingkungan pemerintah sendiri diselenggarakan pula kegiatan audit yang dilaksanakan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), para Inspektorat Jenderal Departemen, para Unit Pengawasan Lembaga-lembaga non Departemen, serta Inspektorat Wilayah (Bawasda) Propinsi/Kabupaten/Kota. Lembaga-lembaga audit di lingkungan internal pemerintah ini menamakan diri sebagai Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP).

Fungsi BPK adalah memberikan penilaian independen (atestasi) atas akuntabilitas pemerintah. Fungsi ini mengandung makna bahwa ruang lingkup penilaian BPK adalah apakah kebijakan administrasi pengelolaan keuangan negara termasuk di dalamnya pertanggungjawaban keuangan negara sesuai dengan Undang-undang tentang Keuangan Negara. Sedangkan BPKP, Itjen dan Bawasda berfungsi membantu manajemen pemerintah untuk mencapai tujuan organisasi. Keberadaannya menjadi penting mengingat pemerintah merupakan organisasi yang besar dan kompleks, maka perlu adanya suatu sistem untuk meyakini seluruh kegiatan termasuk penggunaan sumber daya telah berlangsung efisien dan efektif dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Penerapan *Good Governance* yang mengarah pada transparansi, akuntailitas, *fairness*, dan responsibility dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan, menghendaki adanya perubahan paradigm dari fungsi kelembagaan pengawasan yang ada. Pada masa sebelumnya, auditor ekstern juga menjalankan fungsinya sebagai auditor intern dan sebaliknya auditor intern juga menjalankan fungsinya sebagai auditor ekstern. Hal inilah yang harus dibenahi terlebih dahulu dalam diri lembaga-lembaga pengawasan. Kedua hal tersebut perlu dilakukan oleh lembaga pengawasan, sebelum ikut berperan dalam pelaksanaan *Good Governance*.

2.4 Koordinasi Pengawasan

Pada saat sekarang ini antara aparat pengawasan intern pemerintah dengan lembaga pengawasan di luar pemerintah belum terjalin koordinasi pengawasan yang terpadu. Koordinasi pengawasan yang ada selama ini hanya antar Aparat Pengawasan Intern Pemerintah, yaitu melalui Rapat Koordinasi Pengawasan APIP (Rakorwas APIP) yang melibatkan BPKP, Itjen dep/UP LPND dan Bawasda. Padahal koordinasi

pengawasan sangat diperlukan dalam upaya mendukung *Good Governance* secara keseluruhan. Sehingga dengan mengoptimalkan fungsi-fungsi yang melekat pada diri lembaga pengawas, maka akan menghasilkan produk pengawasan yang utus atas kinerja pemerintah. Dan produk pengawasan ini akan dapat membantu baik pemerintah maupun DPR dalam pelaksanaan *Good Governance* dan tugas-tugas yang diemban dalam rangka mencapai kesejahteraan dan kemakmuran.

Damanik (2000) menjelaskan pengertian pengawasan dan pemeriksaan yang memiliki persamaan dan perbedaan, namun mempunyai hubungan yang erat:

- a) Pengawasan secara umum dapat dirumuskan sebagai suatu proses kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus atau berkesinambungan untuk mengamati, memahami dan menilai setiap pelaksanaan kegiatan tertentu sehingga dapat mencegah atau memperbaiki kesalahan atau penyimpangan yang terjadi.
- b) Pemeriksaan secara umum diartikan proses yang sistematis untuk mengidentifikasi masalah, analisa, dan evaluasi yang dilakukan secara independen dan konstruktif serta dengan pemberian pendapat atau apabila dipandang perlu rekomendasi.

2.5 Peranan Masyarakat dalam Pengawasan

Seiring dengan proses demokratisasi yang terus berkembang semakin terbuka, transparan dan kritis, maka peranan masyarakat tidak kalah penting dan sangat diperlukan dalam pemeriksaan keuangan negara. Masyarakat yang berperan atau berfungsi sebagai salah satu "*social control*" atau "*political control*" merupakan bagian penting untuk menciptakan *Good Governance* dan *clean governance* dalam penyelenggaraan negara yang demokratis.

Mekanisme untuk menampung dan menindaklanjuti tuntutan, pendapat atau tanggapan dan informasi masyarakat serta mempublikasikan informasi hasil pemeriksaan kepada masyarakat perlu diakomodasikan dalam ketentuan prosedur kerja masing-masing instansi yang diberikan wewenang pemeriksaan dan/atau pengawasan keuangan negara. Masyarakat sebagai komponen daerah atau negara yang sangat penting sebagai pemilik, sudah sepantasnya mempunyai peranan yang bayak dalam pengawasan. Masyarakatlah yang ampu memberikan pengawasan yang objektif terhadap berbagai hal yang terjadi dalam pembangunan daerah.

2.6 Paradigma Baru dalam Pengawasan Keuangan Negara

- 1) Peningkatan peran eksternal auditor (BPK) yang akan memberikan informasi objektif kepada DPR dan DPRD, sejalan dengan peningkatan peran DPR dan DPRD tersebut,
- 2) Hasil audit harus dipublikasikan secara luas kepada masyarakat. Oleh karena itu auditor dituntut bekerja lebih profesional dan oleh karena itu penerapan kendali mutu perlu ditingkatkan.
- 3) Struktur organisasi eksternal auditor perlu disesuaikan dengan perpindahan sebagian besar pengelolaan keuangan negara di daerah. Demikian juga struktur organisasi dan eksistensi APIP.
- 4) Tugas audit laporan keuangan entitas Pemerintah oleh BPK akan meningkat sejalan dengan itu, audit laporan keuangan oleh APIP ditiadakan. APIP berkonsentrasi untuk mengefektifkan sistem pengendalian intern di lingkungannya dan membantu penyusunan pertanggungjawaban keuangan yang benar.
- 5) Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) melalui Kompartemen Akuntan Sektor Publik (KASP) memiliki peranan yang semakin strategis untuk membantu peningkatan kualitas pengelolaan keuangan negara baik di pusat maupun di daerah, antara lain:
 - a) Membantu penyusunan sistem akuntansi pemerintah, yang dapat menghasilkan Laporan Keuangan yang baik dan informatif.
 - b) Turut melakukan audit laporan keuangan pemerintah melalui Kantor Akuntan Publik

Kristiadi (2012) mengemukakan bahwa dalam menyongsong Globalisasi dan Melenium Baru, dipandang perlu untuk membangun manajemen publik yang memungkinkan terwujudnya keseimbangan baru antara pemerintah dengan peranan masyarakat bertitik tolak pada pemikiran program *Reinventing Government Management*. Literatur tentang konsep dan implementasi REGOM menunjukkan tiga isu pokok yang penting yakni:

- 1) Bagaimana mengembangkan berbagai macam alternative organisasi dan manajerial yang semakin banyak memberikan kesempatan masyarakat dan dunia swasta untuk berperan dalam memproduksi dan mendistribusikan barang dan jasa. Kata kunci masalah ini adalah pengembangan *public-private partnership*.

- 2) Bagaimana mengembangkan manajemen keuangan dan anggaran yang berorientasi pada visi dan misi organisasi, dan dapat menjamin terlaksananya manajemen sumber daya anggaran yang efektif, efisien, dan akuntabel. Kata kunci masalah ini adalah *budgeting reform* yang bergerak dari prinsip *lime item budgeting* menuju *mission-dirve budgeting*, dan
- 3) Bagaimana membangun organisasi dan sistem manajemen publik yang berorientasi pada permintaan kebutuhan dan kepuasan *costumer*, sekaligus dapat menjamin kompetisi di antara elemen dalam masyarakat, yaitu kompetisi antara industry, perusahaan dan para usahawan sendiri.

BAB III METODE PENELITIAN

3.1 Desain Penelitian

Pengawasan yang dilakukan selama ini masih terkesan berjalan sendiri-sendiri, bahkan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat umum belum terkoordinir dengan baik dengan peranan dan tanggungjawab yang jelas. Masyarakat belum mengetahui tentang konsep-konsep anggaran kinerja dan implikasi dari diterapkannya anggaran berbasis kinerja tersebut. Di sisi lain pihak eksekutif, telah berupaya membentuk suatu sistem pengawasan yang baik melalui Akuntabilitas Kinerja Institusi Pemerintah (AKIP) yang hingga saat ini masih dilakukan dengan kewajiban pemerintah daerah menyampaikan Laporan Akuntabilitas Kinerja Institusi Pemerintah (LAKIP). Pemerintah juga mempunyai lembaga pengawasan intern seperti Inspektorat dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang selalu memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah dalam hal pengawasan keuangan.

Kenyataan yang terjadi selama ini, suatu peraturan dan ketetapan yang ditetapkan pemerintah pusat akan menjadi bias di level pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena keterbatasan yang ada di daerah, dari sarana, prasarana, maupun sumberdaya manusianya. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga DPRD selain terjadi tumpang tindih dengan pengawasan yang dilakukan pemerintah, hasil penelitian Indriani (2002) bahwa pengetahuan anggota DPRD Bengkulu tentang Anggaran dan prosesnya ternyata belum memadai. Dari hal tersebut perlu kiranya ada penelitian lebih lanjut untuk memberikan solusi kepada DPRD sehingga mampu berperan secara efektif dalam hal pengawasan keuangan daerah.

Desain penelitian ini disusun sebagai berikut:

Tahap pertama: Penelitian ini akan diawali dengan survei ke instansi pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat. Dari survei yang dilakukan akan dideskripsikan tentang pemahaman konsep dan praktis dari masing-masing pihak terhadap pemahamannya tentang sistematika keuangan daerah, APBD, pengawasan itu sendiri. Observasi juga dimaksudkan untuk mengumpulkan data-data primer dan sekunder yang akan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam upaya penyusunan model yang paling efektif.

Tahapan Kedua: Sebelum menciptakan model sinergi pengawasan keuangan daerah yang efektif, dari data dan informasi dari tahap pertama, dilanjutkan dengan penelitian yang bersifat eksploratif terhadap pengawasan keuangan daerah dan aspek-aspek pendukung kearah itu. Setelah dianalisis, diharapkan dapat diberikan solusi sementara dan langsung dikembangkan pendekatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) sehingga pembentukan serta penyamaan persepsi, dan pengetahuan tentang pengawasan keuangan daerah untuk masing-masing institusi menjadi lebih baik.

Tahap ketiga: Perumusan Model Sinergi Pengawasan Keuangan Daerah yang efektif secara tertulis yang didasarkan dari suatu hasil penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan.

Apabila disetujui pihak terkait, dapat dilanjutkan dengan tahapan keempat: Model Sinergi Pengawasan Keuangan Daerah yang efektif, dengan dukungan dari keberhasilan pendekatan FGD, diharapkan dapat diuji cobakan di wilayah propinsi Bengkulu, sebagai pilot test untuk dapat di terapkan di daerah lain dalam wilayah Indonesia.

Tahapan kelima: Hasil ujicoba penerapan Model ini akan diajukan ke pemerintah pusat, dan bila memungkinkan akan dikembangkan terus sesuai dengan perubahan perundangan dan situasi yang ada.

Apabila kelima tahapan dari desain penelitian ini dapat diwujudkan, diharapkan dapat diperoleh suatu model sinergi pengawasan keuangan daerah antara pihak eksekutif, legislatif, dan masyarakat yang efektif secara tertulis (data autentik) dan sesuai dengan kondisi perekonomian dan karakteristik bangsa Indonesia.

3.2 Operasional Konsep

Beberapa konsep yang digunakan dalam penelitian ini yang meliputi pengawasan, keuangan daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pemerintah daerah, DPRD, dan daerah otonom akan dijelaskan sebagai berikut:

- a) Pengawasan merupakan suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan (UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara). Pengawasan tidak saja diperlukan pada tahap

pelaksanaan dan evaluasi, tetapi juga pada tahap perencanaan (Mardiasmo, 2001 dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara).

- b) Keuangan Daerah; Keuangan Daerah menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan 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. Sedangkan pengelolaan keuangan daerah menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 sebagaimana yang telah direvisi dengan Permendagri Nomor 59 tahun 2007 adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.
- c) Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD, adalah suatu rencana Keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD (Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007)
- d) Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)
- e) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)
- f) Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Undang-Undang No. 32 Tahun 2004), dalam penelitian ini adalah pemerintah Daerah Kota Bengkulu.

3.3 Sasaran Penelitian (responden)

Penelitian ini dilakukan di pemerintah Kota Bengkulu. Lingkup responden sebagai sumber data penelitian meliputi kelompok responden yang berkenaan dengan

pengelolaan keuangan daerah, kelompok responden yang berkenaan dengan pengawasan keuangan daerah, dan lingkup responden yang mewakili masyarakat.

- a) Kelompok responden yang berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah, Walikota, Wakil Walikota, Sekretaris Daerah, Jajaran Bagian Ekonomi Pembangunan, bagian Keuangan, Bendahara Umum Daerah, Ketua dan para Kepala bidang di BAPPEDA, Kepala Badan/Dinas Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah, atau Kepala Dispenda di lingkungan Kota Bengkulu.
- b) Kelompok responden yang berkenaan dengan pengawas keuangan di daerah yang formal Bawasda, DPRD, dan BPKP di wilayah Kota Bengkulu. Kemudian lembaga eksternal pengawasan berupa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) provinsi Bengkulu.
- c) Kelompok responden yang mewakili masyarakat, wartawan media cetak, dan LSM/Ormas yang mempunyai perhatian kepada pengelolaan keuangan daerah, Staf pengajar dan Badan Perwakilan Mahasiswa di perguruan tinggi yang ada di Kota Bengkulu, dan responden yang berkenaan dengan sistem kepemimpinan tradisional (informal), yaitu ketua adat, perangkat adat atau tokoh desa dan dusun pada setiap kecamatan di Kota Bengkulu.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Data penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan dua pendekatan yaitu: data primer dan sekunder. Data primer dikumpulkan dengan menggunakan instrumen (kuesioner) isian pilihan dan isian terbuka dan wawancara. Instrumen tentang pengelolaan keuangan daerah dan pengawasan keuangan daerah dengan isian terbuka untuk memberikan kesempatan kepada responden memberikan pandangannya seputar pengelolaan keuangan daerah dan juga pengawasan keuangan daerah. Instrumen isian pilihan dan isian terbuka ini untuk mengumpulkan data seputar pengelolaan keuangan daerah dan juga seputar pengawasan keuangan daerah. Jawaban responden kemudian dipertajam lagi dengan melakukan wawancara lanjutan berdasarkan hasil jawaban dari pertanyaan terbuka. Data sekunder diperoleh berupa prosedur (SOP), aturan dan ketentuan, Perda, dan UU seputar pengelolaan keuangan daerah dan juga pengawasan keuangan daerah.

Selanjutnya berdasarkan hasil pengumpulan data di atas yang dirumuskan sementara dalam bentuk kesimpulan awal, tahap berikutnya peneliti melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan mengumpulkan pihak terkait yang bertindak sebagai responden dalam penelitian ini. Para responden diajak berdiskusi lebih jauh seputar pengelolaan keuangan daerah dan pengawasan keuangan daerah. Responden diminta memberikan pendapatnya seputar masalah penelitian dengan terbuka, jujur, dan mengedepankan solusi terbaik bagi pemerintah daerah. Diskusi ini diharapkan mampu memberikan tambahan informasi terkait masalah penelitian sehingga akan nampak gambaran model pengawasan keuangan daerah yang bersinergi antar pihak yang ada. Pemerintah dan lembaga pengawasan intern, lembaga pengawasan ekstern, DPRD, dan masyarakat (LSM/Ormas, tokoh masyarakat, organisasi mahasiswa, wartawan media, dan staf pengajar) yang bertindak sebagai responden diharapkan memberikan berbagai masukan yang baik seputar pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah.

3.5 Metode Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis. Berdasarkan data yang dikumpulkan baik dari data primer ataupun data sekunder akan dilakukan pengelompokan data dan jawaban responden seputar masalah penelitian. Data seputar pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari responden dikelompokkan berdasarkan indikator yang digunakan untuk melihat pengelolaan keuangan daerah baik dari sisi aturan perundang-undangan maupun dari sisi pemahaman responden. Hasil pengelompokan data ini kemudian disusun rangkuman awal tentang pengelolaan keuangan daerah yang ada di Kota Bengkulu.

Data seputar pengawasan keuangan daerah yang bersumber dari responden dikelompokkan berdasarkan indikator yang digunakan untuk melihat mekanisme pengawasan keuangan daerah baik dari sisi aturan perundang-undangan, kondisi yang ada selama ini dan juga dari sisi pemahaman responden. Hasil pengelompokan data ini kemudian disusun rangkuman awal tentang mekanisme pengawasan keuangan daerah yang ada di Kota Bengkulu.

Hasil rangkuman awal tentang pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah ini dibahas dalam FGD dengan melibatkan seluruh responden. Harapannya adalah akan ditemukan kesamaan pemahaman seputar pengelolaan keuangan daerah dan

mekanisme pengawasan keuangan daerah yang ada baik berdasarkan aturan perundang-undangan yang ada maupun berdasarkan pelaksanaan selama ini di pemerintah Kota Bengkulu. FGD diharapkan akan memberikan informasi menyeluruh dan lebih tajam seputar permasalahan penelitian. Dalam FGD ini juga dicoba untuk meminta masukan dari responden tentang Model pengawasan keuangan yang bagaimana yang lebih baik untuk menciptakan sinergi antara lembaga dan masyarakat sehingga konsep pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel akan terwujud. Hasil rangkuman sementara dan ditambah dengan hasil dari FGD, akan dilakukan pembahasan lebih lanjut tentang pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah di Kota Bengkulu. Selanjutnya berdasarkan hasil pembahasan dan hasil dari FGD yang dilakukan, maka akan dirumuskan model sinergi pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh eksekutif, legislatif dan masyarakat.

Bab IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Bengkulu, Provinsi Bengkulu di Tahun 2013, untuk melihat tentang model sinergi pengawasan keuangan daerah. Responden yang terlibat dalam penelitian ini adalah aparatur pemerintah daerah Kota Bengkulu, lembaga pengawasan intern pemerintah Kota Bengkulu (Inspektorat dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), lembaga pengawasan eksternal (Badan Pemeriksa Keuangan/BPK) provinsi Bengkulu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bengkulu, dan kelompok responden yang mewakili masyarakat di Kota Bengkulu.

4.2 Deskripsi Responden

Responden yang berpartisipasi dalam penelitian ini berjumlah 42 orang yang ikut terlibat dalam penelitian dengan memberikan jawaban terbuka terhadap kuesioner yang diberikan dan juga dilakukan wawancara oleh peneliti. Rincian responden yang terlibat berdasarkan kelompok responden adalah:

- a. Kelompok aparatur pengelola pemerintah daerah Kota Bengkulu, seperti: Sekretaris Daerah (1 orang), Bagian Ekonomi Pembangunan (3 orang), Bagian Keuangan (3 orang), Bendahara Umum Daerah (1 orang), Ketua dan Kepala bidang di Bappeda (3 orang), dan Kabid DPPKA (3 orang).
- b. Kelompok responden yang berkenaan dengan pengawasan keuangan yang formal di pemerintah Kota Bengkulu, seperti: Inspektorat (3 orang), DPRD (3 orang), BPKP provinsi Bengkulu (3 orang), dan BPK provinsi Bengkulu (3 orang).
- c. Kelompok responden yang mewakili masyarakat di Kota Bengkulu, seperti: wartawan media cetak (2 orang), LSM/Ormas (2 orang), Staf pengajar (2 orang), Badan Perwakilan Mahasiswa (2 orang), dan responden yang berkenaan dengan sistem kepemimpinan tradisional (informal), yaitu ketua adat atau tokoh masyarakat pada kecamatan di Kota Bengkulu (8 orang).

Dilihat dari deskriptif responden secara keseluruhan berdasarkan jenis kelamin, umur, dan pendidikan, adalah:

Tabel 4.1
Deskriptif Responden

Keterangan	Jumlah	Persentase
Jenis Kelamin:		
Laki-Laki	31	73,81
Perempuan	11	26,19
Jumlah	42	100,00
Umur:		
< 30 th	6	14,29
31 – 40 th	15	35,71
41 – 50 th	9	21,43
➤ 50 th	12	28,57
Jumlah	42	100,00
Pendidikan		
SMA	8	19,06
S1	17	40,47
S2	15	35,71
S3	2	04,76
Jumlah	42	100,00

Sumber: Data diolah, 2013.

Berdasarkan Tabel 4.1 di atas nampak bahwa responden dalam penelitian ini lebih banyak berjenis kelamin Laki-laki. Hal ini mengindikasikan bahwa di Kota Bengkulu pengelolaan keuangan dan pengawasan keuangan pemerintah daerah lebih banyak dilakukan oleh Laki-laki. Dilihat dari usia responden, didominasi pada usia matang yaitu kisaran 31 s.d 50 yang melakukan pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah. Usia di atas 50 tahun itu didominasi pada responden sebagai tokoh masyarakat atau tokoh adat disamping juga ada pejabat pemerintahan. Dilihat dari sisi pendidikan, responden lebih banyak berpendidikan berurutan dari yang tertinggi adalah pada level S1, kemudian S2, SMA, dan S3. Apabila diperhatikan dari sisi pendidikan ini maka secara umum pengelola keuangan dan pengawasan keuangan pemerintah di Kota Bengkulu dilakukan oleh orang-orang yang berpendidikan tinggi, sehingga harapannya akan tercipta pengelolaan dan pengawasan keuangan pemerintah Kota Bengkulu yang lebih baik.

4.3 Pengelolaan Keuangan Daerah

Dibawah ini akan kami uraikan mekanisme pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan hasil temuan penelitian yang dilakukan, baik berdasarkan data sekunder berupa

peraturan perundangan yang berlaku di tingkat pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah Kota Bengkulu, maupun juga berdasarkan kuesioner terbuka dan wawancara dengan responden. Uraian penjelasan ini memaparkan seputar pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Bengkulu. Kami tidak menampilkan potongan-potongan kalimat hasil wawancara dan jawaban kuesioner, mengingat kerahasiaan sumber data. Uraian peneliti jelaskan secara menyeluruh dari berbagai berbagai sumber data yang ada.

A. Mekanisme Pengelolaan Keuangan Daerah

Implementasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka wacana baru dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Untuk lebih memberikan pedoman dan arah dalam pengelolaan pemerintahan dan keuangan bagi pemerintah daerah dengan rinci, maka dikeluarkan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006, yang kemudian diperbaiki dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan terakhir diperbaiki dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pemerintah Kota Bengkulu dalam pengelolaan keuangan telah mengikuti aturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan aturan peraturan perundang-undangan tersebut bahwa prinsip-prinsip yang dianut dalam pengelolaan keuangan daerah Kota Bengkulu adalah:

- a. Peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bengkulu merupakan dasar bagi pemerintah daerah Kota Bengkulu untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.
- b. Setiap pejabat pemerintah daerah Kota Bengkulu dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada pengeluaran atas beban APBD, jika anggaran untuk mendanai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup.

- c. Semua pengeluaran daerah termasuk subsidi, hibah dan bantuan keuangan lain yang sesuai dengan program pemerintah daerah Kota Bengkulu didanai melalui APBD Kota Bengkulu.
- d. Keterlambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBD Kota Bengkulu dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.
- e. APBD Kota Bengkulu disusun sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah Kota Bengkulu.
- f. Apabila APBD Kota Bengkulu diperkirakan defisit maka ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam peraturan daerah Kota Bengkulu tentang APBD Kota Bengkulu.
- g. Apabila APBD Kota Bengkulu diperkirakan surplus maka ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD Kota Bengkulu.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik sehingga tujuan pengelolaan keuangan daerah dapat dicapai secara efektif dan efisien. Untuk itu pemerintah daerah Kota Bengkulu telah melakukan sosialisasi selingkung pemerintah daerah Kota Bengkulu berkaitan dengan penguatan pilar akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga pengelolaan keuangan daerah diharapkan:

- a. Taat atau selalu berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.
- b. Efektif dalam pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan.
- c. Efisien dalam pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu.
- d. Ekonomis dalam pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga terendah.
- e. Transparansi dengan mengedepankan prinsip keterbukaan kepada masyarakat.
- f. Bertanggungjawab dalam pengelolaan sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan.
- g. Adil dalam arti adanya keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan objektif.
- h. Kewajaran yang proporsional dan kepatutan sikap yang dilakukan.
- i. Bermanfaat; keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan diatur dengan peraturan daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah daerah Kota Bengkulu berdasarkan PP tersebut di atas telah menetapkan Peraturan daerah tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah yang meliputi:

1. Asas umum pengelolaan keuangan daerah.
2. Pejabat-pejabat yang mengelola keuangan daerah
3. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
4. Penyusunan RKPD, KUA, PPAS, dan RKA-SKPD.
5. Penyusunan dan penetapan APBD.
6. Pelaksanaan dan perubahan APBD.
7. Penatausahaan keuangan daerah.
8. Pertanggungjawab pelaksanaan APBD.
9. Pengendalian defisit dan penggunaan surplus APBD.
10. Pengelolaan kas umum daerah.
11. Pengelolaan piutang daerah.
12. Pengelolaan investasi daerah.
13. Pengelolaan barang milik daerah.
14. Pengelolaan dana cadangan.
15. Pengelolaan utang daerah.
16. Pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah.
17. Penyelesaian kerugian daerah.
18. Pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah.
19. Pengaturan pengelolaan keuangan daerah.

Pemerintah Daerah Kota Bengkulu telah menetapkan asas umum pengelolaan keuangan daerah yang menyatakan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Asas umum pengelolaan keuangan daerah telah ditetapkan dalam Peraturan Walikota sebagai pedoman seluruh komponen pengelola keuangan daerah.

Kepala daerah (Walikota Bengkulu) selaku kepala pemerintah daerah di Kota Bengkulu adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, mempunyai kewenangan: a) menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD; b) menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah; c) menetapkan kuasa pengguna anggaran/pengguna barang; d) menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran; e) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah; f) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah; g) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah; dan h) menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

Lebih lanjut Walikota Bengkulu sebagai kepala daerah dan sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah Kota Bengkulu, berdasarkan kewenangan yang ada, dan dengan Keputusan Kepala Daerah melimpahkan kekuasaannya kepada:

a. Sekretaris Daerah Selaku Koordinator Pengelola Keuangan Daerah

Sekretaris daerah Kota Bengkulu selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah dalam membantu Walikota Bengkulu menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pemerintahan Kota Bengkulu termasuk pengelolaan keuangan Kota Bengkulu. Sekretaris daerah Kota Bengkulu mempunyai tugas koordinasi di bidang: a) penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD; b) penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah; c) penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD; d) penyusunan Raperda APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; e) tugas-tugas pejabat perencana, PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah; dan f) penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Selain tugas di atas, Sekretaris daerah Kota Bengkulu mempunyai tugas: a) memimpin TAPD; b) menyiapkan pedoman pelaksanaan APBD; c) menyiapkan pedoman pengelolaan barang daerah; d) memberikan persetujuan pengesahan DPA-SKPD/DPPA-SKPD; dan e) melaksanakan tugas-tugas koordinasi pengelolaan keuangan daerah lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh Walikota Bengkulu.

b. Kepala SKPKD selaku PPKD (dalam hal ini DPPKA)

Kepala SKPKD selaku PPKD yang dalam hal ini adalah Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan dan Aset (DPPKA) Kota Bengkulu mempunyai tugas: a) menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah; b) menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD; c) melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah; d) melaksanakan fungsi BUD; e) menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; dan f) melaksanakan tugas lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh Walikota Bengkulu. Kepala DPPKA Kota Bengkulu sebagai PPKD dalam melaksanakan fungsinya selaku BUD berwenang: a) menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD; b) mengesahkan DPA-SKPD/DPPA-SKPD; c) melakukan pengendalian pelaksanaan APBD; d) memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah; e) melaksanakan pemungutan pajak daerah; f) menetapkan SPD; g) menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah; h) melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah; i) menyajikan informasi keuangan daerah; dan j) melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.

c. Kepala SKPD Selaku Pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang.

Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang dalam lingkungan pemerintah daerah Kota Bengkulu mempunyai tugas: a) menyusun RKA-SKPD; b) menyusun DPA-SKPD; c) melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja; d) melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya; e) melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran; f) melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak; g) mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan; h) menandatangani SPM; i) mengelola utang dan piutang yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya; j) mengelola barang milik daerah/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya; k) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya; l) mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya; m) melaksanakan tugas-tugas pengguna anggaran/pengguna barang

lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah; dan n) bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Walikota Bengkulu melalui Sekretaris daerah Kota Bengkulu.

Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang dan kuasa pengguna anggaran/kuasa pengguna barang dalam melaksanakan program dan kegiatan menunjuk pejabat pada unit kerja SKPD selaku (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) berdasarkan pertimbangan kompetensi jabatan, anggaran kegiatan, beban kerja, lokasi, dan/atau rentang kendali dan pertimbangan objektif lainnya. PPTK yang ditunjuk bertanggung jawab kepada pengguna anggaran/pengguna barang, PPTK mempunyai tugas mencakup: a) mengendalikan pelaksanaan kegiatan; b) melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan; dan c) menyiapkan dokumen anggaran atas beban pengeluaran pelaksanaan kegiatan.

Lebih lanjut berdasarkan peraturan perundang-undangan, untuk melaksanakan anggaran yang dimuat dalam DPA-SKPD, kepala SKPD menetapkan pejabat yang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD sebagai PPK-SKPD dengan tugas: a) meneliti kelengkapan SPP-LS pengadaan barang dan jasa yang disampaikan oleh bendahara pengeluaran dan diketahui/ disetujui oleh PPTK; b) meneliti kelengkapan SPP-UP, SPP-GU, SPP-TU dan SPP-LS gaji dan tunjangan PNS serta penghasilan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang diajukan oleh bendahara pengeluaran; c) melakukan verifikasi SPP; d) menyiapkan SPM; e) melakukan verifikasi harian atas penerimaan; f) melaksanakan akuntansi SKPD; dan g) menyiapkan laporan keuangan SKPD.

Walikota Bengkulu atas usul PPKD menetapkan bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pada SKPD. Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran adalah pejabat fungsional. Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran baik secara langsung maupun tidak langsung dilarang melakukan kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/ pekerjaan/penjualan, serta membuka rekening/giro pos atau menyimpan uang pada suatu bank atau lembaga keuangan lainnya atas nama pribadi. Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran secara fungsional bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada PPKD selaku BUD.

B. Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bengkulu telah sesuai dengan amanat Permendagri Nomor 13 tahun 2006 sebagaimana yang telah direvisi dengan Permendagri Nomor 59 tahun 2007 dan diperbaiki dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, dibagi dalam 5 (lima) tahapan yang dimulai dari tahap perencanaan anggaran, tahap pelaksanaan anggaran dan perubahan anggaran, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban anggaran. Tahapan-tahapan ini dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Bengkulu untuk menjamin proses penyusunan APBD yang baik, sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan.

1. Tahap Perencanaan

Pada tahap pemerintah daerah Kota Bengkulu telah menyusun dan mempunyai dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang tergabung dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD Kota Bengkulu. Untuk menyusun APBD, pemerintah daerah Kota Bengkulu menyusun Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran dari RPJMD dengan menggunakan bahan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang mengacu kepada rencana Kerja pemerintah. RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah dalam mempertimbangkan prestasi capaian standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. RKPD disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. RKPD ditetapkan dengan peraturan Walikota Bengkulu dengan tata cara penyusunannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya Walikota Bengkulu dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Bengkulu yang dipimpin Sekretaris Daerah Kota Bengkulu menyusun rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Rancangan KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan

penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Program-program diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah. Asumsi yang mendasari mempertimbangkan perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah. Rancangan KUA yang telah disusun, disampaikan oleh sekretaris daerah Kota Bengkulu selaku koordinator pengelola keuangan daerah kepada Walikota Bengkulu, selanjutnya Walikota Bengkulu menyampaikannya kepada DPRD Kota Bengkulu (sekitar bulan Juni tahun anggaran berjalan) untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Pembahasan dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan KUA yang telah dibahas, selanjutnya disepakati menjadi KUA (di sekitar bulan Juli tahun anggaran berjalan).

Berdasarkan KUA yang telah disepakati, selanjutnya pemerintah daerah menyusun rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Walikota Bengkulu menyampaikan rancangan PPAS yang telah dibahas bersama DPRD Kota Bengkulu selanjutnya disepakati menjadi PPA. KUA serta PPA yang telah disepakati, masing-masing dituangkan kedalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Walikota Bengkulu dengan pimpinan DPRD Kota Bengkulu. Berdasarkan Nota Kesepakatan tersebut, TAPD menyiapkan rancangan surat edaran Walikota Bengkulu tentang pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD) sebagai acuan kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah Kota Bengkulu, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.

RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD. Hal ini dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, perencanaan lainnya, serta sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD. RKA-SKPD yang telah disempurnakan oleh kepala SKPD disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah (Raperda) tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Rancangan peraturan daerah tentang APBD disampaikan kepada Walikota Bengkulu. Walikota Bengkulu menyampaikan Raperda tentang APBD beserta lampirannya kepada DPRD Kota Bengkulu. Atas dasar persetujuan bersama, Walikota Bengkulu menyiapkan rancangan

peraturan kepala daerah Kota Bengkulu tentang penjabaran APBD. Rancangan peraturan kepala daerah Kota Bengkulu tentang APBD dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari gubernur provinsi Bengkulu untuk dievaluasi. Apabila hasil evaluasi gubernur dan Menteri Dalam Negeri sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan, maka menetapkan rancangan dimaksud menjadi peraturan daerah tentang APBD Kota Bengkulu.

2. Tahap Pelaksanaan dan Perubahan APBD

Peraturan daerah tentang APBD Kota Bengkulu dijadikan dasar penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD). Hal ini merupakan tahap awal pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Rancangan DPA-SKPD merinci sasaran yang hendak dicapai, program, kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut dan rencana penarikan dana tiap-tiap SKPD serta pendapatan yang diperkirakan. TAPD melakukan verifikasi rancangan DPA-SKPD bersama-sama dengan kepala SKPD. Berdasarkan hasil verifikasi, PPKD mengesahkan rancangan DPA-SKPD dengan persetujuan Sekretaris daerah Kota Bengkulu. PPKD selaku Bendahara Umum Daerah (BUD) menyusun anggaran kas pemerintah daerah guna mengatur ketersediaan dana yang cukup untuk mendanai pengeluaran-pengeluaran sesuai dengan rencana penarikan dana yang tercantum dalam DPA-SKPD yang telah disahkan. Mekanisme pengelolaan anggaran kas pemerintah daerah ditetapkan dalam peraturan Walikota Bengkulu.

Pada pelaksanaan APBD terdapat tiga unsur yaitu, pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Dalam pelaksanaan anggaran pendapatan daerah, semua pendapatan daerah dilakukan melalui rekening kas umum daerah dan setiap pendapatan harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah. Semua pendapatan dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah, dilaksanakan melalui rekening kas umum daerah dan dicatat sebagai pendapatan daerah. Pelaksanaan anggaran belanja daerah, setiap pengeluaran belanja atas beban APBD harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas SKPD dalam mengelola anggaran belanja daerah, kepada pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran boleh diberikan uang persediaan yang dikelola oleh bendahara pengeluaran. Selanjutnya pelaksanaan

anggaran pembiayaan daerah, yang dalam hal ini lebih banyak dilakukan oleh PPKD. Semua hal tersebut di atas harus dituangkan dalam laporan realisasi semester pertama.

Perubahan APBD disebabkan perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA, dapat berupa terjadinya pelampauan atau tidak tercapainya proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan, yang semula ditetapkan dalam KUA. Walikota Bengkulu memformulasikan hal-hal yang mengakibatkan terjadinya perubahan APBD tersebut ke dalam rancangan kebijakan umum perubahan APBD dan PPAS perubahan APBD. Rancangan kebijakan umum perubahan APBD disampaikan kepada DPRD Kota Bengkulu, kemudian masing-masing dituangkan dalam Nota Kesepakatan yang ditandatangani bersama antara Walikota Bengkulu dengan pimpinan DPRD Kota Bengkulu. Lalu dilakukan lagi evaluasi selanjutnya APBD sebelum dilakukannya perubahan APBD.

3. Tahap Penatausahaan

Pada tahap penatausahaan, pelaksanaan APBD sangat berkaitan dengan pengelolaan penerimaan dan pengeluaran kas. Bendahara Umum Daerah (BUD) bertanggungjawab terhadap pengelolaan penerimaan dan pengeluaran kas daerah. Untuk pelaksanaan APBD, Walikota Bengkulu menetapkan: a) pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPD; b) pejabat yang diberi wewenang menandatangani SPM; c) pejabat yang diberi wewenang mengesahkan SPJ; d) pejabat yang diberi wewenang menandatangani SP2D; e) bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran; f) bendahara pengeluaran yang mengelola belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi basil, belanja bantuan keuangan, belanja tidak terduga, dan pengeluaran pembiayaan pada SKPKD; g) bendahara penerimaan pembantu dan bendahara pengeluaran pembantu SKPD. Penetapan pejabat yang ditunjuk sebagai kuasa pengguna anggaran/kuasa pengguna barang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan.

BUD membuka rekening kas umum daerah pada Bank Bengkulu. Dalam melaksanakan pengelolaan APBD, penerimaan daerah disetor ke rekening kas umum daerah pada Bank Bengkulu dan dianggap sah setelah kuasa BUD menerima nota kredit. Bendahara penerimaan wajib menyetor penerimaannya ke rekening kas umum daerah selambat-lambatnya 1 (satu) hari kerja. Setelah penetapan anggaran kas, PPKD

dalam rangka manajemen kas menerbitkan Surat Penyediaan Dana (SPD). Pengeluaran kas atas beban APBD dilakukan berdasarkan SPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD. Sedangkan penatausahaan pembiayaan dilakukan oleh PPKD. Bendahara penerimaan wajib menyelenggarakan penatausahaan terhadap seluruh penerimaan dan penyetoran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya. Penatausahaan atas penerimaan menggunakan: a) buku kas umum; b) buku pembantu per rincian objek penerimaan; dan c) buku rekapitulasi penerimaan harian.

Bendahara penerimaan dalam melakukan penatausahaan menggunakan: a) surat ketetapan pajak daerah (SKP-Daerah); b) surat ketetapan retribusi (SKR); c) surat tanda setoran (STS); d) surat tanda bukti pembayaran; dan e) bukti penerimaan lainnya yang sah. Bendahara penerimaan pada SKPD wajib mempertanggungjawabkan secara administratif atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD. Bendahara penerimaan pada SKPD wajib mempertanggungjawabkan secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada PPKD selaku BUD. Laporan pertanggungjawaban penerimaan dilampiri dengan: a) buku kas umum; b) buku pembantu per rincian objek penerimaan; c) buku rekapitulasi penerimaan harian; dan d) bukti penerimaan lainnya yang sah. PPKD selaku BUD melakukan verifikasi, evaluasi dan analisis atas laporan pertanggungjawaban bendahara penerimaan pada SKPD dalam rangka rekonsiliasi penerimaan.

Setelah penetapan anggaran kas, PPKD dalam rangka manajemen kas menerbitkan Surat Penyediaan Dana (SPD). SPD disiapkan oleh kuasa BUD untuk ditandatangani oleh PPKD. Pengeluaran kas atas beban APBD dilakukan berdasarkan SPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD. Berdasarkan SPD atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD, bendahara pengeluaran mengajukan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) kepada pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD. SPP terdiri dari: a) SPP Uang Persediaan (SPP-UP); b) SPP Ganti Uang (SPP-GU); c) SPP Tambahan Uang (SPP-TU); dan d) SPP Langsung (SPP-LS).

Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP-UP dilakukan oleh bendahara pengeluaran untuk memperoleh persetujuan dari pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran (PA/KPA) melalui PPK-SKPD dalam rangka pengisian uang persediaan yang terdiri dari: a) surat pengantar SPP-UP; b) ringkasan SPP-UP; c) rincian SPP-UP; d) salinan SPD; e) draft surat pernyataan untuk ditandatangani oleh PA/KPA yang menyatakan bahwa uang yang diminta tidak dipergunakan untuk keperluan selain uang persediaan saat pengajuan SP2D kepada kuasa BUD; dan f) lampiran lain yang diperlukan. Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP-GU yang terdiri dari: a) surat pengantar SPP-GU; b) ringkasan SPP-GU; c) rincian SPP-GU; d) surat pengesahan laporan pertanggungjawaban bendahara pengeluaran atas penggunaan dana SPP-UP/GU/TU sebelumnya; e) salinan SPD; f) draft surat pernyataan untuk ditandatangani oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran yang menyatakan bahwa uang yang diminta tidak dipergunakan untuk keperluan selain ganti uang persediaan saat pengajuan SP2D kepada kuasa BUD; dan g) lampiran lain yang diperlukan. Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP-TU terdiri dari: a) surat pengantar SPP-TU; b) ringkasan SPP-TU; c) rincian SPP-TU; d) salinan SPD; e) draft surat pernyataan untuk ditandatangani oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran yang menyatakan bahwa uang yang diminta tidak dipergunakan untuk keperluan selain tambahan uang persediaan saat pengajuan SP2D kepada kuasa BUD; f) surat keterangan yang memuat penjelasan keperluan pengisian tambahan uang persediaan; dan g) lampiran lainnya. Batas jumlah pengajuan SPP-TU harus mendapat persetujuan dari PPKD dengan memperhatikan rincian kebutuhan dan waktu penggunaan.. Dalam hal tambahan uang tidak habis digunakan dalam 1 (satu) bulan, maka sisa tambahan uang disetor ke rekening kas umum daerah di Bank Bengkulu.

Penerbitan dan pengajuan dokumen SPP-LS untuk pembayaran gaji dan tunjangan serta penghasilan lainnya dilakukan oleh bendahara pengeluaran guna memperoleh persetujuan pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD. Dokumen SPP-LS untuk pembayaran gaji dan tunjangan terdiri dari: a) surat pengantar SPP-LS; b) ringkasan SPP-LS; c) rincian SPP-LS; dan d) lampiran SPP-LS. Lampiran dokumen SPP-LS mencakup: a) pembayaran gaji induk; b) gaji susulan; c) kekurangan gaji; d) gaji terusan; e) uang duka wafat/tewas yang dilengkapi dengan daftar gaji induk/gaji susulan/kekurangan gaji/uang duka wafat/tewas; f) SK CPNS; g)

SK PNS; h) SK kenaikan pangkat; i) SK jabatan; j) kenaikan gaji berkala; k) surat pernyataan pelantikan; l) surat pernyataan masih menduduki jabatan; m) surat pernyataan melaksanakan tugas; n) daftar keluarga (KP4); o) fotokopi surat nikah; p) fotokopi akte kelahiran; q) surat keterangan pemberhentian pembayaran (SKPP) gaji; r) daftar potongan sewa rumah dinas; s) surat keterangan masih sekolah/kuliah; t) surat pindah; u) surat kematian; v) SSP PPh Pasal 21; dan w) peraturan perundang-undangan mengenai penghasilan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah/wakil kepala daerah.

PPTK menyiapkan dokumen SPP-LS untuk pengadaan barang dan jasa untuk disampaikan kepada bendahara pengeluaran dalam rangka pengajuan permintaan pembayaran. Dokumen SPP-LS untuk pengadaan barang dan jasa terdiri dari: a) surat pengantar SPP-LS; b) ringkasan SPP-LS; c) rincian SPP-LS; dan d) lampiran SPP-LS (salinan SPD; salinan surat rekomendasi dari SKPD teknis terkait; SSP disertai faktur pajak (PPN dan PPh); surat perjanjian kerjasama/kontrak; berita acara penyelesaian pekerjaan; berita acara serah terima barang dan jasa; berita acara pembayaran; kwitansi bermeterai, nota/faktur yang ditandatangani pihak ketiga dan PPTK serta disetujui oleh PA/KPA; surat jaminan bank atau yang dipersamakan; dokumen lain yang dipersyaratkan untuk kontrak-kontrak yang dananya sebagian atau seluruhnya bersumber dari penerusan pinjaman/hibah luar negeri; berita acara pemeriksaan yang ditandatangani oleh pihak ketiga/rekanan serta unsur panitia pemeriksaan barang berikut lampiran daftar barang yang diperiksa; surat angkutan atau konosemen apabila pengadaan barang dilaksanakan di luar wilayah kerja; surat pemberitahuan potongan denda keterlambatan pekerjaan dari PPTK apabila pekerjaan mengalami keterlambatan; foto/buku/dokumentasi tingkat kemajuan/ penyelesaian pekerjaan; potongan jamsostek (potongan sesuai dengan ketentuan yang berlaku/surat pemberitahuan jamsostek); dan khusus untuk pekerjaan konsultan yang perhitungan harganya menggunakan biaya personil (*billing rate*), berita acara prestasi kemajuan pekerjaan dilampiri dengan bukti kehadiran dari tenaga konsultan sesuai pentahapan waktu pekerjaan dan bukti penyewaan/pembelian alat penunjang serta bukti pengeluaran lainnya berdasarkan rincian dalam surat penawaran).

Dokumen yang digunakan oleh bendahara pengeluaran dalam menatausahakan pengeluaran permintaan pembayaran mencakup: a) buku kas umum; b) buku

simpanan/bank; c) buku pajak; d) buku panjar; e) buku rekapitulasi pengeluaran per rincian obyek; dan f) register SPP-UP/GU/TU/LS. Dalam rangka pengendalian penerbitan permintaan pembayaran untuk setiap kegiatan dibuatkan kartu kendali kegiatan. Dokumen yang digunakan oleh PPK-SKPD dalam menatausahakan penerbitan SPP mencakup register SPP-UP/GU/TU/LS.

PA/KPA meneliti kelengkapan dokumen SPP-UP, SPP-GU, SPP-TU, dan SPP-LS yang diajukan oleh bendahara pengeluaran. Penelitian kelengkapan dokumen SPP dilaksanakan oleh PPK-SKPD. Dalam hal kelengkapan dokumen yang diajukan tidak lengkap, PPK-SKPD mengembalikan dokumen SPP-UP, SPP-GU, SPP-TU, dan SPP-LS kepada bendahara pengeluaran untuk dilengkapi. Dalam hal dokumen SPP dinyatakan lengkap dan sah, PA/KPA menerbitkan SPM, tetapi apabila tidak maka PA/KPA menolak menerbitkan SPM. Penerbitan SPM paling lama 2 (dua) hari kerja terhitung sejak diterimanya dokumen SPP. Penolakan penerbitan SPM paling lama 1 (satu) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan SPP. SPM yang telah diterbitkan diajukan kepada kuasa BUD untuk penerbitan SP2D. Dokumen-dokumen yang digunakan oleh PA/KPA dalam menatausahakan pengeluaran perintah membayar mencakup: register SPM-UP/SPM-GU/SPM-TU/SPM-LS; dan register surat penolakan penerbitan SPM.

Kuasa BUD meneliti kelengkapan dokumen SPM yang diajukan oleh PA/KPA agar pengeluaran yang diajukan tidak melampaui pagu dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Kelengkapan dokumen SPM-UP untuk penerbitan SP2D adalah surat pernyataan tanggung jawab PA/KPA. Kelengkapan dokumen SPM-GU untuk penerbitan SP2D mencakup: surat pernyataan tanggung jawab pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran; surat pengesahan pertanggungjawaban bendahara pengeluaran periode sebelumnya; ringkasan pengeluaran per rincian objek yang disertai dengan bukti-bukti pengeluaran yang sah dan lengkap; dan bukti atas penyeteroran PPN/PPh. Kelengkapan dokumen SPM-TU untuk penerbitan SP2D adalah surat pernyataan tanggung jawab PA/KPA. Kelengkapan dokumen SPM-LS untuk penerbitan SP2D mencakup: surat pernyataan tanggungjawab PA/KPA dan bukti-bukti pengeluaran yang sah dan lengkap sesuai dengan kelengkapan persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal dokumen SPM dinyatakan lengkap, kuasa BUD menerbitkan

SP2D, dan apabila dinyatakan tidak lengkap dan/atau tidak sah dan/atau pengeluaran tersebut melampaui pagu anggaran, kuasa BUD menolak menerbitkan SP2D. Penerbitan SP2D paling lama 2 (dua) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan SPM. Penolakan penerbitan SP2D paling lama 1 (satu) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan SPM.

Dokumen yang digunakan kuasa BUD dalam menatausahakan SP2D mencakup: a) register SP2D; b) register surat penolakan penerbitan SP2D; dan c) buku kas penerimaan dan pengeluaran.

4. Tahap Pelaporan dan Pertanggungjawaban

Untuk melaporkan seluruh hasil pengelolaan keuangan daerah, pemerintah Kota Bengkulu menyelenggarakan Sistem Akuntansi Pemerintahan Daerah. Sistem akuntansi pemerintah daerah adalah meliputi serangkaian prosedur mulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer. Sistem Akuntansi Pemerintahan Daerah Kota Bengkulu disusun dengan mengacu kepada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 yang diperbaiki dengan PP Nomor 71 Tahun 2010. Pada tahap pertanggungjawaban ini, Walikota Bengkulu menetapkan peraturan kepala daerah tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintahan Daerah dengan berpedoman kepada SAP. Komponen-komponen yang terdapat dalam suatu laporan keuangan pemerintah daerah Kota Bengkulu adalah Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK).

Laporan keuangan pemerintah daerah Kota Bengkulu yang sudah disusun sesuai dengan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang standar Akuntansi Pemerintahan, dilampiri surat pernyataan kepala daerah yang menyatakan pengelolaan APBD yang menjadi tanggungjawabnya telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian kepala daerah menyampaikan laporan keuangan tersebut kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk diperiksa. Hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK akan disampaikan kepada DPRD Kota Bengkulu. DPRD akan melakukan kajian terhadap hasil

pemeriksaan BPK dan memberikan rekomendasi dan meminta penjelasan pemerintah (eksekutif) terhadap hasil temuan tersebut. Terakhir pemerintah (eksekutif) akan menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban (LPj) Kepala Daerah (Walikota Bengkulu) terhadap pengelolaan keuangan dalam sidang paripurna DPRD. Proses dan agenda sidang DPRD ini melalui tahap-tahap sampai LPj kepala daerah (Walikota Bengkulu) diterima

4.4 Pengawasan Keuangan Daerah

Pengawasan merupakan suatu rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Pengawasan dilakukan untuk menjamin semua kebijakan program dan kegiatan yang dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku. Di bawah ini akan peneliti uraikan mekanisme pengawasan keuangan daerah sesuai dengan hasil temuan penelitian yang dilakukan, baik berdasarkan data sekunder berupa peraturan perundangan yang berlaku di tingkat pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah Kota Bengkulu, maupun juga berdasarkan kuesioner terbuka dan wawancara dengan responden. Peneliti tidak menampilkan potongan-potongan kalimat hasil wawancara dan jawaban kuesioner dari responden, mengingat kerahasiaan sumber data. Uraian hasil penelitian peneliti jelaskan secara menyeluruh dari berbagai berbagai sumber data yang ada.

A. Pengawasan Oleh Pemerintah Daerah (Eksekutif)

Implementasi aturan perundang-undangan dan berbagai aturan pendukung lainnya dalam pengelolaan keuangan seperti yang diuraikan di hasil temuan tentang pengelolaan keuangan daerah yang sedang berjalan di pemerintah Kota Bengkulu, telah nampak bahwa pemerintah Kota Bengkulu telah melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Pelaksanaan mekanisme pengelolaan keuangan daerah berdasarkan aturan yang ada berdasarkan urutan dan dokumen yang ada telah memberikan sumbangan terhadap pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan hasil diskusi dan pemantauan serta dokumen terkait, bahwa mekanisme pengelolaan keuangan yang dilakukan pemerintah Kota Bengkulu telah sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Kepala daerah (Walikota Bengkulu) melakukan pengawasan fungsional melalui kegiatan: a) pemeriksaan berkala, pemeriksaan insidentil maupun pemeriksaan terpadu; b) pengujian terhadap laporan berkala dan atau sewaktu-waktu dari unit/satuan kerja; c) pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme; d) penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program, proyek serta kegiatan.

Dalam melaksanakan pengawasan fungsional pemerintah daerah/Walikota Bengkulu dapat: a) meminta, menerima dan mengusahakan memperoleh bahan-bahan dan atau keterangan dari pihak yang dipandang perlu; b) melakukan atau menyuruh melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan di tempat-tempat pekerjaan; c) menerima, mempelajari dan melakukan pemeriksaan atas kebenaran pengaduan; d) memanggil pejabat-pejabat yang diperlukan untuk diminta keterangan dengan memperhatikan jenjang jabatan yang berlaku; e) menyarankan kepada pejabat yang berwenang mengenai langkah-langkah yang bersifat preventif maupun represif terhadap segala bentuk pelanggaran.

Lebih jauh pengawasan pemerintah yang dilakukan oleh lembaga Bawasda dan Inspektorat Kota Bengkulu selama ini telah sesuai dan berdasarkan aturan yang ada. Aturan perundang-undangan yang berlaku dalam pengelolaan keuangan daerah dan aturan pengawasan dijadikan pedoman dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap pengelolaan keuangan daerah Kota Bengkulu. Bawasda dan Inspektorat secara rutin melakukan pengawasan dan pembinaan sebagai pengawas intern pemerintah untuk memberikan keyakinan bahwa aparatur pemerintah pengelola keuangan daerah telah melaksanakan tugas sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Inspektorat pemerintah Kota Bengkulu mempunyai tugas melaksanakan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Bengkulu dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah. Inspektorat pemerintah Kota Bengkulu mempunyai fungsi yaitu: a) perumusan kebijakan teknis di bidang pengawasan fungsional; b) pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Perangkat Daerah dan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah dan Usaha Daerah lainnya; c) pelaksanaan pemeriksaan, pengujian dan penilaian atas kinerja Perangkat Daerah dan Badan Usaha Milik Daerah serta Usaha Daerah lainnya; d) pelaksanaan pengusutan dan penyelidikan terhadap dugaan

penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang baik berdasarkan temuan hasil pemeriksaan maupun pengaduan atau informasi dari berbagai pihak; e) pelaksanaan pemeriksaan, pengujian dan penilaian atas kinerja Perangkat Daerah dan Badan Usaha Milik Daerah serta Usaha Daerah lainnya; f) pelaksanaan pengusutan dan penyelidikan terhadap dugaan penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang baik berdasarkan temuan hasil pemeriksaan maupun pengaduan atau informasi dari berbagai pihak; g) pelaksanaan tindakan awal sebagai pengamanan diri terhadap dugaan penyimpangan yang dapat merugikan daerah; h) pelaksanaan fasilitasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah melalui pemberian konsultasi; i) pelaksanaan koordinasi tindak lanjut hasil pemeriksaan; j) pelaksanaan pelayanan informasi pengawasan kepada semua pihak; k) pelaksanaan koordinasi dan kerja sama dengan pihak yang berkompeten dalam rangka menunjang kelancaran tugas pengawasan; l) pelaporan hasil pengawasan disampaikan kepada Walikota dengan tembusan kepada DPRD; dan m) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diperintahkan oleh Walikota.

Fungsi Inspektorat Kota Bengkulu mempunyai tugas pokok melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan daerah di bidang pengawasan yang meliputi pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan serta keuangan dan kekayaan daerah. Fungsi-fungsi Inspektorat Kota Bengkulu adalah: 1) perencanaan program pengawasan; 2) perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; 3) pembinaan dan pelaksanaan pengawasan meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan serta keuangan dan kekayaan daerah; 4) pemeriksaan, pengusutan pengujian dan penilaian tugas pengawasan; dan 5) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Pemerintah daerah Kota Bengkulu juga telah melakukan penataan birokrasi dan penempatan aparatur yang sesuai dengan bidang dan kompetensinya walaupun belum sepenuhnya sebagai wujud peletakan komponen pengawasan. Melalui SKPD BKD dan Bawasda/Inspektorat telah dilakukan pengawasan dalam berbagai hal terhadap semua SKPD yang ada dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab yang ada. Pengawasan dari Inspektorat lebih ditekankan kepada pembinaan kepada aparatur dalam pengelolaan keuangan daerah yang sesuai dengan aturan perundang-undangan.

B. Pengawasan Oleh BPKP

Sebagaimana diamanatkan dalam pasal 59 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), BPKP ditugaskan untuk melakukan pembinaan penyelenggaraan SPIP terhadap instansi pemerintah. Pembinaan yang dilakukan meliputi penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan SPIP, sosialisasi SPIP, pendidikan dan pelatihan SPIP, pembimbingan dan konsultasi SPIP, dan peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah.

Ketua Badan Akuntabilitas Keuangan Negara Dewan Perwakilan Rakyat (BAKN DPR) Sumarjati Arjoso mengatakan penyebab rendahnya transparansi pengelolaan keuangan negara di Indonesia adalah kegagalan kementerian, lembaga, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta pemerintah daerah dalam mengimplementasikan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP). Menurut dia, maraknya tingkat korupsi yang menyebabkan kerugian negara hingga triliunan rupiah disebabkan lemahnya pengawasan atau pengelolaan keuangan. Inspektorat jenderal dan satuan pengawas internal pada kementerian dan lembaga tidak berperan dalam mencegah penyimpangan keuangan negara.

Fungsi satuan pengawas internal sangat penting untuk mencegah tindakan korupsi di pemerintah daerah, oleh karena itu diperlukan kemauan yang kuat dari semua pihak untuk merevitalisasi sistem pengawasan di masa mendatang. Rendahnya komitmen pemerintah daerah dalam menegakkan transparansi pengelolaan keuangan daerah juga disebabkan karena satuan pengawas masih ragu-ragu dalam melaksanakan tugasnya. Agar pengelolaan keuangan daerah bisa diselamatkan maka semua SKPD yang ada harus benar-benar mempersiapkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai untuk mengawasi pengelolaan keuangan negara. Implementasi SPIP yang menyeluruh dengan baik pada semua SKPD yang ada, dan peningkatan sumberdaya manusia dalam pengelolaan keuangan daerah mutlak diperlukan.

Pemerintah Kota Bengkulu berdasarkan hasil wawancara dan pemantauan serta dokumen yang ada, secara umum belum sepenuhnya menerapkan SPIP, baik pada indikator lingkungan pengendalian, aktivitas pengendalian, pengendalian risiko, sistem informasi dan evaluasi. SKPD di pemerintah Kota Bengkulu belum sepenuhnya mempersiapkan diri dalam pengimplementasian SPIP, artinya infrastruktur yang harus dipersiapkan belum sepenuhnya ada di setiap DKPD yang ada. Sebagai contoh

penyiapan sumberdaya manusia yang berkompeten dalam bidangnya belum sepenuhnya dilakukan karena penempatan jabatan kerja belum sepenuhnya sesuai dengan kompetensi yang dimiliki. Selanjutnya pemahaman yang menyeluruh dan dukungan pimpinan SKPD terhadap SPIP dan implementasinya belum begitu baik. Sistem informasi yang digunakan yang didukung dengan perangkat yang memadai belum sepenuhnya diterapkan pada setiap SKPD yang di pemerintah Kota Bengkulu. Untuk itu sangat diharapkan peranan semua pihak untuk sepenuhnya mengimplementasikan SPIP untuk membangun pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel sesuai dengan tujuan pembangunan di Kota Bengkulu.

Pengawasan juga terbagi menjadi dua bagian, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal, dimana setiap pengawasan tersebut memerlukan lembaga untuk menanganinya. Lembaga pengawas eksternal yang berada dalam pemerintah adalah BPK. Pemerintah sendiri mempunyai lembaga pengawas internal yaitu APIP yang terdiri atas inspektorat Kota Bengkulu, inspektorat Provinsi Bengkulu dan itjen. Selain itu, lembaga pengawas internal yang berada di bawah presiden adalah BPKP.

BPK sebagai lembaga pengawas eksternal memiliki tanggung jawab untuk memberikan hasil pemeriksaannya terhadap DPR, DPD, dan DPRD. Jenis pemeriksaan yang dilakukannya beragam, seperti pemeriksaan terhadap laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah, pemeriksaan kinerja, pemeriksaan dengan tujuan tertentu, dan lain-lain. Itda baik tingkat I dan tingkat II juga memiliki peranan dalam pengawasan yang ditugaskan oleh kepala daerah Kota Bengkulu, pengguna dari laporan adalah kepala daerah. Itjen memiliki tugas untuk melakukan pengawasan dan hasil laporannya diserahkan kepada kepala lembaga atau kepala departemen. Lembaga terakhir yang memiliki tugas untuk melakukan pengawasan internal presiden, yaitu BPKP, merupakan lembaga pembina untuk implementasi sistem pengendalian intern pemerintah dan juga memiliki fungsi pengawasan yang dilakukan di seluruh Indonesia termasuk Kota Bengkulu.

Proses pengawasan yang dilakukan oleh BPKP selama ini di pemerintah Kota Bengkulu dibagi menjadi tiga bagian, yaitu pengawasan dilakukan di awal, di tengah, dan di akhir periode. Di awal dan di tengah periode, BPKP melakukan tindakan pre-emptif dan preventif sedangkan di bagian akhir dilakukan dengan represif. Tindakan pre-emptif dilakukan dengan cara sosialisasi dan deseminasi. Tindakan preventif

dilakukan dengan cara bimbingan teknis dan asistensi. Sedangkan tindakan represif dilakukan dengan cara audit investigasi. Di BPKP, pengawasan pre-emptif dan preventif dikelompokkan ke dalam fungsi pembinaan. Pembinaan ini dilakukan terhadap SKPD-SKPD dan lembaga lain maupun BUMD. Berbeda dengan kedua pengawasan tersebut, pengawasan represif merupakan pengawasan yang bersifat pemeriksaan. Hal ini dilakukan karena dalam perjalanan proses pengawasan ditemukan penyimpangan-penyimpangan sehingga diperlukan pemeriksaan lebih lanjut atas penyimpangan-penyimpangan yang ditemukan.

Walaupun sebelumnya BPKP melakukan audit sebagai wujud pengawasan keuangan daerah (sekarang lebih banyak pendampingan), namun audit tersebut berbeda dengan yang dilakukan oleh BPK. Tindakan BPKP sebagai auditor internal pemerintah tidak memberikan opini terhadap lembaga yang diperiksanya sedangkan BPK memberikan opini. Perbedaan lain antara BPK dan BPKP juga terlihat dari pelaporan yang dibuat oleh masing-masing lembaga. BPK sebagai lembaga pengawasan eksternal pemerintah hasil pemeriksaan yang dilakukannya dilaporkan kepada DPRD Kota Bengkulu sebagai perwakilan masyarakat Kota Bengkulu, sedangkan BPKP memberikan hasil pengawasan yang dilakukan kepada Walikota Bengkulu, Gubernur provinsi Bengkulu dan Presiden (Mendagri).

Pada alur review yang dilakukan oleh BPKP secara nasional, selama ini dimulai dari Departemen Keuangan yang memberikan surat perintah kepada itjen untuk menghubungi BPKP dalam mereview laporan keuangan, kemudian dikeluarkan rekomendasi atas review yang dikeluarkan oleh BPKP. Setelah itu, laporan keuangan dikembalikan untuk dilakukan perbaikan oleh Depkeu atas rekomendasi yang dikeluarkan oleh BPKP. Jika laporan tersebut telah selesai, maka diberikan kepada presiden untuk disahkan sebagai laporan keuangan pemerintah. Alur pengawasan selama ini dilakukan oleh BPKP, yaitu menteri meminta kepada BPKP untuk melakukan review terhadap pelaksanaan keuangan, semisal PNBPN. Setelah melakukan review, BPKP memberikan rekomendasi terhadap laporan keuangan tersebut, lalu dengan mengkombinasikan laporan keuangan dan target pencapaian negara, Menkeu meminta agar PNBPN ini dapat melonjak setiap tahunnya. Begitujuga di pemerintah Kota Bengkulu dalam melakukan pengawasan oleh BPKP Provinsi Bengkulu. Pemerintah Kota Bengkulu melalui Inspektorat untuk meminta kepada BPKP melakukan

pengawasan atau audit terhadap pengelolaan keuangan, yang kemudian menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut kepada pemerintah Kota Bengkulu. Dalam hal anggaran APBN maka Kementerian Keuangan yang meminta kepada BPKP untuk melakukan pemeriksanaan.

Hambatan Pengawasan Keuangan Daerah Oleh BPKP

Peranan BPKP dalam pengawasan keuangan dan pembangunan di Indonesia yang begitu besar telah menimbulkan banyak masalah dalam pengawasan itu sendiri. Masalah-masalah dalam pengawasan keuangan dan pembangunan ini berakibat pada timbulnya berbagai macam hambatan. Dari hasil penelitian ditemukan hambatan dalam pengawasan dimulai dari SDM, anggaran untuk melakukan pengawasan, sarana dan prasarana yang digunakan untuk melakukan pengawasan, metode kerja dalam pengawasan, persepsi negatif terhadap pengawasan, dan dominannya lembaga pengawas eksternal. Kendala dalam pengawasan terjadi ketika adanya pejabat yang salah menangkap makna dan esensi sesungguhnya terhadap tugas-tugas pengawasan dan adanya persepsi beberapa pihak bahwa pengawasan dimaksudkan hanya untuk mencari-cari kesalahan (Suseno, 2010). Ada kesamaan antara penemuan peneliti dengan teori yang dikemukakan peneliti terdahulu bahwa dalam pengawasan juga terdapat hambatan baik internal ataupun eksternal. Ada lima hambatan yang dialami oleh lembaga pemerintah khususnya BPKP. Kelima hambatan itu adalah *man, money, material, machine, dan method* (Suseno, 2010). Berdasarkan temuan lapangan, peneliti menemukan dua hambatan pengawasan keuangan dan pembangunan di BPKP lagi, yaitu persepsi negatif terhadap pengawasan dan dominannya lembaga pengawas eksternal.

Hambatan pertama yaitu Sumber Daya Manusia (SDM). Banyak sekali hambatan pengawasan keuangan dan pembangunan yang terjadi selama ini, salah satunya adalah SDM. Perubahan formasi yang terjadi berdampak pada pergeseran wewenang, tugas dan fungsi BPKP dimana menjadikan SDM belum bisa memahami dampak perubahan itu. Perubahan BPKP ke arah *quality assurance* dan consulting memberikan dampak bahwa ada pegawai BPKP yang tidak menghendaki terjadinya perubahan karena sudah terbiasa dengan budaya yang ada. Perilaku di inspektorat misalnya memberikan pengaruh terhadap pegawai pengawasan keuangan dan

pembangunan disebabkan reward yang didambakan pegawai tidak ada dan pegawai tersebut membandingkannya dengan instansi swasta. Hambatan SDM berikutnya adalah SDM yang melakukan pengawasan belum seluruhnya memiliki kualifikasi yang memadai dalam memahami definisi pengawasan itu sendiri.

Hambatan kedua adalah anggaran, dimana anggaran menjadi faktor penentu dalam kegiatan atau aktivitas pengawasan. Anggaran merupakan modal untuk membiayai seluruh kegiatan pengawasan, mulai dari biaya yang dikeluarkan untuk melakukan pengawasan, salary atas aparat-aparat yang melakukan pengawasan, pengadaan barang dan jasa di bidang pengawasan, hingga peningkatan kinerja bagi aparat-aparat pengawas itu sendiri. Hambatan ketiga yaitu sarana dan prasarana untuk mendukung pengawasan masih minim, dimana sarana dan prasarana ini dibutuhkan sebagai upaya mendukung pengawasan yang dilakukan oleh BPKP ataupun lembaga pengawas lainnya. Pengawasan ataupun kegiatan audit yang dilakukan oleh BPKP mengalami kekurangan dalam alat pendukung seperti Personal Computer (PC), notebook, internet, alat tulis kantor (ATK), dan lain-lain. Kendala kekurangan ini harus segera dipenuhi seiring dengan makin berkembangnya pengawasan yang dilakukan oleh BPKP.

Hambatan keempat adalah metode kerja. Perubahan metode kerja dalam pemerintahan juga menjadi salah satu penghambat dalam pengawasan keuangan dan pembangunan. Hal ini juga menjadi salah satu penyebab dimana aparat-aparat yang sudah terbiasa dengan tempat nyaman dalam pemerintahan tidak ingin pindah. Padahal dengan tuntutan pekerjaan yang lebih maju sangat mempengaruhi kinerja pemerintahan. Metode kerja yang sekarang diterapkan oleh BPKP adalah metode kerja yang menuntut SDM tidak hanya memiliki keahlian di dalam satu bagian saja, melainkan dibutuhkan integritas dari SDM untuk memahami tuntutan zaman.

Hambatan kelima adalah persepsi negatif terhadap pengawasan. Persepsi terhadap lembaga pengawas yang hanya mencari-cari kesalahan juga terjadi, dimana persepsi yang belum berubah atas pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawas memberikan dampak terhadap kinerja yang ditampilkan oleh lembaga pengawas itu sendiri. Hambatan keenam yaitu dominannya lembaga pengawas eksternal. Perubahan yang terjadi di Indonesia telah menggiring BPKP ke dalam pembatasan kewenangan. BPKP menyerahkan sebagian kewenangannya

kepada BPK sebagai lembaga pengawas eksternal pemerintah dan inspektorat sebagai lembaga pengawas internal pemerintah. Kegamangan dalam pengawasan menimbulkan wacana adanya pembubaran BPKP karena keberadaannya menjadi persoalan di mata lembaga pengawas. Walaupun tidak menutup mata bahwa ada pula yang masih membutuhkan BPKP dalam pengawasan karena fungsinya sebagai pembina pengawasan masih dibutuhkan untuk membantu pengelolaan organisasi.

C. Pengawasan Oleh DPRD

Pengawasan keuangan daerah, dalam hal ini adalah pengawasan terhadap anggaran keuangan daerah/APBD. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah mempunyai peran penting dalam tata kelola pemerintahan di daerah. Para anggota DPRD, melalui partai politik, mewakili masyarakat sehingga harus berperan besar dalam mengupayakan demokrasi dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan efisien di daerahnya. Upaya tersebut bisa dilakukan dengan mengoptimalkan fungsi-fungsi DPRD yaitu: Legislasi, Penganggaran, dan Pengawasan. Untuk mencapai kinerja yang maksimal dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, perlu dilakukan penguatan terhadap kapasitas DPRD. Salah satu fungsi DPRD yang perlu diperkuat adalah fungsi pengawasan. Dibandingkan dengan fungsi legislasi dan fungsi penganggaran, fungsi pengawasan DPRD relatif paling kurang berkembang, apalagi pengawasan terhadap pelayanan publik. Menguatnya fungsi pengawasan DPRD diyakini akan berdampak positif pada peningkatan kualitas pelayanan publik, baik dari aspek penyelenggaraan maupun produk layanan.

Berdasarkan dari Undang-Undang tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh DPRD yang berfokus kepada pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD wujudnya adalah dengan melihat, mendengar, dan mencermati pelaksanaan APBD yang dilakukan oleh SKPD, baik secara langsung maupun berdasarkan informasi yang

diberikan oleh konstituen, tanpa masuk ke ranah pengawasan yang bersifat teknis. Apabila ada dugaan penyimpangan, dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut: a) memberitahukan kepada Kepala Daerah untuk ditindaklanjuti oleh Satuan Pengawas Internal; b) membentuk pansus untuk mencari informasi yang lebih akurat; c) menyampaikan adanya dugaan penyimpangan kepada instansi penyidik (Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK).

Pengawasan anggaran meliputi seluruh siklus anggaran, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pertanggungjawaban anggaran. Secara sederhana pengawasan anggaran merupakan proses pengawasan terhadap kesesuaian perencanaan anggaran dan pelaksanaannya dalam melaksanakan pembangunan daerah. Pengawasan terhadap pelaksanaan perlu dilakukan, hal ini bertujuan untuk memastikan seluruh kebijakan publik yang terkait dengan siklus anggaran dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berorientasi pada prioritas publik. Namun sebelum sampai pada tahap pelaksanaan, anggota dewan harus mempunyai bekal pengetahuan mengenai anggaran sehingga nanti ketika melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran, anggota dewan telah dapat mendeteksi apakah ada terjadi kebocoran atau penyimpangan alokasi anggaran.

Fungsi DPRD Sebagai Pengawas Keuangan Daerah/APBD

Pengawasan anggaran secara yuridis telah diatur baik di tingkat Undang-Undang, peraturan pemerintah dan juga dalam peraturan daerah mengenai pengelolaan keuangan daerah. Dalam konteks pengelolaan keuangan, pengawasan terhadap anggaran dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Pengawasan tersebut bukan berarti pemeriksaan, tapi lebih mengarah pada pengawasan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Hal ini sesuai juga dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan, DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBD. Ini berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan eksternal dan ditekankan pada pencapaian sasaran APBD.

Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD. Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja. Pengawasan yang dilakukan oleh dewan dimulai pada saat penyusunan APBD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban APBD. Pengawasan terhadap APBD penting dilakukan untuk memastikan (1) alokasi anggaran sesuai dengan prioritas daerah dan diajukan untuk kesejahteraan masyarakat, (2) menjaga agar penggunaan APBD ekonomis, efisien dan efektif dan (3) menjaga agar pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan atau dengan kata lain bahwa anggaran telah dikelola secara transparan dan akuntabel untuk meminimalkan terjadinya kebocoran. Untuk dapat melaksanakan pengawasan terhadap APBD anggota dewan harus memiliki pengetahuan dan pengalaman tentang anggaran mulai dari mekanisme penyusunan anggaran sampai kepada pelaksanaannya.

Fungsi dan tugas DPRD juga dijelaskan didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa DPRD sebagai lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi, yaitu: 1) fungsi legislasi, 2) fungsi anggaran dan 3) fungsi pengawasan. Fungsi legislasi yaitu fungsi DPRD dalam membuat peraturan perundang-undangan. Fungsi anggaran yaitu fungsi DPRD dalam menyusun anggaran, dan Fungsi pengawasan yaitu fungsi DPRD untuk mengawasi kinerja eksekutif dalam pengelolaan keuangan daerah dan melaksanakan peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah dan berbagai kebijakan publik lainnya secara konsisten.

Dalam penelitian ini fungsi dewan yang dibahas adalah fungsi pengawasan yaitu pengawasan dewan terhadap APBD. Hal ini juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 293 dan 343 ayat (1) huruf c yang menyatakan bahwa DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Hal ini merupakan penegasan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD Provinsi/Kabupaten/Kota. Agar fungsi pengawasan dapat berjalan secara efisien dan efektif, maka diperlukan adanya pengorganisasian proses yang baik dan terarah. Tahap demi tahap pengawasan

dituangkan dalam suatu rencana kerja disertai dengan penjadwalan serta keterlibatan berbagai pihak dari dalam maupun dari luar DPRD. Produk akhir dari proses pengawasan ini adalah rekomendasi yang harus disikapi oleh eksekutif.

Pengawasan anggaran meliputi seluruh siklus anggaran. Secara sederhana pengawasan anggaran merupakan proses pengawasan terhadap kesesuaian perencanaan anggaran dan pelaksanaannya dalam melaksanakan pembangunan. Adapun dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah dalam hal ini pengawasan DPRD terhadap eksekutif dalam melaksanakan APBD, para anggota dewan yang baru terpilih dapat melakukan beberapa hal berikut:

1. Menghadiri rapat/sidang paripurna DPRD, rapat/sidang kerja komisi-komisi dengan eksekutif yang diwakili oleh pejabat pengelola keuangan daerah. Dalam rapat ini, DPRD dapat mengadakan pembahasan mengenai berbagai hal dengan pemerintah terutama menyangkut kebijakan anggaran maupun selain itu, DPRD juga dapat membahas hasil dengar pendapat komisi-komisi dengan masyarakat, LSM dan akademisi. Oleh karena itu anggota dewan sebisa mungkin harus menghadiri rapat-rapat atau sidang yang sudah diagendakan untuk membahas masalah yang sedang terjadi di masyarakat.
2. Memahami setiap masalah yang sedang dibahas didalam sidang/rapat yang sedang diikuti. Anggota dewan harus bisa mencermati dan memahami apa saja masalah yang sedang dibahas dalam setiap sidang DPRD. Untuk meningkatkan kinerja di bidang pengawasan APBD, anggota dewan harus menguasai keseluruhan proses dan struktur anggaran, Hal ini diperlukan agar anggota dewan dapat memahami dan mengkaji secara teliti permasalahan anggaran yang sedang dibahas sehingga pengawasan terhadap proses pelaksanaan anggaran bisa berjalan lancar nantinya.
3. Melakukan kunjungan kerja, kunjungan kerja ini dapat berupa kunjungan lapangan dan hearing dengan pimpinan unit kerja yang ada di pemerintah daerah setempat ataupun kunjungan ke Kabupaten/Kota di Provinsi lain yang bertujuan untuk melakukan studi banding mengenai mekanisme anggaran yang dilakukan di daerah tersebut apakah sudah sesuai dengan aturan atau belum. Hasil kunjungan kerja tersebut dapat dijadikan sebagai bahan pembelajaran bagi para anggota dewan dalam melaksanakan kegiatannya.

4. Melakukan kunjungan kerja ke masyarakat (reses) dan bentuk lain untuk melihat secara langsung proses pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Bengkulu. Menjaring berbagai aspirasi masyarakat dan mendengar berbagai keluhan dan kelemahan yang ada. Masyarakat adalah penerima pelayanan publik, untuk itu kedekatan DPRD Kota dengan rakyat sangat diperlukan dalam kerangka wujud otonomi daerah. DPRD adalah perwakilan rakyat untuk bersama-sama dengan pemerintah melakukan proses pembangunan sesuai dengan fungsi dan tanggungjawab masing-masing. Penjaringan aspirasi masyarakat akan memberikan masukan bagi DPRD terhadap berbagai hal yang akan menjadi bahan untuk dilakukan pembahasan, usulan perbaikan, dan teguran untuk pengembangan terhadap pemerintah (eksekutif).

Untuk dapat meningkatkan kinerjanya di dalam pengawasan keuangan daerah/APBD, anggota DPRD harus aktif mengikuti kegiatan-kegiatan pengawasan keuangan daerah. Selain itu agar kegiatan pengawasan tersebut dapat berjalan dengan efektif anggota DPRD harus meningkatkan kualitasnya secara individu baik dari segi personal, pengalaman politik serta pemahaman dan pengetahuan mengenai anggaran secara keseluruhan sesuai dengan perkembangan termasuk penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Banyaknya wajah-wajah baru yang terpilih sebagai anggota DPRD periode 2009-2014, memerlukan waktu yang relatif lebih banyak untuk mendalami dan memahami tugas serta wewenangnya dalam menjalani peran sebagai wakil rakyat di daerah terutama dalam melaksanakan fungsi pengawasan pelaksanaan APBD.

Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Badan Anggaran terdiri dari pimpinan DPRD, satu wakil dari setiap komisi dan utusan fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota. Badan Anggaran mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Memberikan Saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan RAPBD selambat-lambatnya lima bulan sebelum ditetapkannya APBD.

2. Memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan penetapan, perubahan dan perhitungan APBD sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna.
3. Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra rancangan APBD, RAPBD, perubahan dan perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh Kepala Daerah.
4. Memberikan saran dan pendapat terhadap rancangan perhitungan anggaran yang disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD.
5. Menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota melakukan pengawasan legislatif melalui: a) pandangan umum Fraksi-fraksi dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; b) rapat pembahasan dalam sidang komisi; c) rapat pembahasan dalam Panitia-panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; d) rapat dengar pendapat dengan Pemerintah Daerah dan pihak-pihak lain yang diperlukan; dan e) kunjungan kerja.

Dalam melaksanakan pengawasan legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat: a) mengundang pejabat-pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah untuk diminta keterangan, pendapat dan saran; b) menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat/pihak-pihak yang terkait; c) meminta kepada pihak-pihak tertentu melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan; dan d) memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang. Semua hal ini sudah dilakukan oleh DPRD Kota Bengkulu dalam melakukan pengawasan, tetapi belum maksimal terurama dalam pengawasan keuangan daerah. DPRD Kota Bengkulu belum maksimal melibatkan masyarakat sebagai sumber informasi untuk mengetahui kekurangan dan hambatan pelayanan publik yang dirasakan oleh masyarakat.

Pelaksanaan Pengawasan DPRD Terhadap Hasil Audit BPK

DPRD Kota Bengkulu menerima laporan hasil pemeriksaan BPK yang meliputi: a. laporan hasil pemeriksaan keuangan; b. laporan hasil pemeriksaan kinerja; dan c. laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu. DPRD meminta pemerintah daerah

Kota Bengkulu untuk menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK. DPRD dapat meminta laporan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK dari Pemerintah Daerah. Laporan Hasil Pemeriksaan BPK dapat berupa: a) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*); b) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*); c) opini tidak wajar (*adversed opinion*); atau d) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*). Kota Bengkulu dalam 2 Tahun terakhir mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian, dan 3 Tahun sebelumnya mendapat opini Wajar dengan pengecualian.

Proses selanjutnya yang dilakukan selama ini adalah, DPRD Kota Bengkulu meminta kepada BPK Laporan Hasil Pemeriksaan yang diterima telah dikonfirmasi kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah. Apabila BPK belum melakukan konfirmasi atas Laporan Hasil Pemeriksaan, DPRD dapat mendorong agar BPK melakukan konfirmasi kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah. DPRD Kota Bengkulu melakukan pembahasan atas laporan hasil pemeriksaan BPK dengan ketentuan: a) laporan hasil pemeriksaan keuangan dengan opini; dan b) laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pembahasan dilaksanakan dengan tahap sebagai berikut:

- a. Pembahasan atas laporan hasil pemeriksaan BPK dilakukan oleh DPRD Kota Bengkulu (aturannya paling lambat 2 minggu setelah menerima laporan hasil pemeriksaan BPK).
- b. Pembahasan oleh DPRD diselesaikan dalam waktu (aturannya paling lambat 1 (satu) minggu).
- c. Dalam pelaksanaan pembahasan, DPRD dapat melakukan konsultasi dengan BPK.
- d. Pimpinan DPRD mengagendakan dalam pembahasan Sidang Paripurna DPRD.
- e. Laporan hasil pembahasan dapat berisi usulan: 1) meminta BPK untuk memberikan penjelasan kepada DPRD atas laporan hasil pemeriksaan BPK, dalam hal menemukan ketidakjelasan atas aspek tertentu dan/atau temuan di SKPD tertentu yang tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan BPK; dan 2) meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan, dalam hal menemukan aspek-aspek tertentu dan/atau temuan di SKPD tertentu yang tertuang dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang memerlukan pendalaman lebih lanjut.

DPRD Kota Bengkulu melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah Kota Bengkulu atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK. Pengawasan ini

dapat berupa: a) pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan; b) pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan kinerja; dan c) pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan melalui koordinasi dengan tim tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kota Bengkulu. Tim Tindak Lanjut ini terdiri atas: a) Wakil Walikota selaku penanggungjawab; b) Inspektur Kota selaku sekretaris; dan c) Para Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait selaku anggota.

DPRD Kota Bengkulu terus melakukan monitoring kepada Pemerintah Daerah Kota Bengkulu atas pelaksanaan tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan. DPRD terus memberikan dorongan kepada Pemerintah Daerah Kota Bengkulu untuk mempertahankan kualitas opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*) yang didapat dalam 2 tahun terakhir ini dalam penyelenggaraan pemerintahan. DPRD juga sebelumnya melakukan pengawasan dan monitoring kepada pemerintah daerah Kota Bengkulu guna mendorong temuan ataupun rekomendasi dikoreksi opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*) yang didapat dalam 3 tahun sebelumnya. Aturan juga mengharuskan DPRD untuk mengusulkan kepada Kepala Daerah (Walikota Bengkulu) untuk menegur, memberikan saran dan/atau arahan yang sifatnya memotivasi SKPD sesuai dengan tingkat, berat ringan dan sifat temuan opini tidak wajar (*adversed opinion*).

D. Pengawasan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Lembaga pengawas eksternal yang ada yang mempunyai kekuatan hukum dan berdiri sendiri di luar pemerintah adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) saat ini hanya berfokus pada audit keuangan dalam rangka memberikan opini atas laporan keuangan pemerintah daerah. BPK belum optimal menerapkan audit kinerja (kalau tidak dibilang bahwa sama sekali tidak ada). BPK tidak memiliki kompetensi melakukan pengawasan atas kualitas *output*, karena lembaga ini hanya ahli di bidang keuangan. Di pemerinrah daerah Kota Bengkulu, BPK telah mempunyai Kantor perwakilan sendiri yang yang sebelumnya masih berada di Kantor perwakilan Palembang (Sumatera Selatan). Dengan mempunyai Kantor

perwakilan sendiri di Bengkulu, maka efektivitas dan efisiensi pengawasan yang dilakukan jauh lebih baik.

Landasan hukum dari tugas BPK tertuang dalam Undang Undang Dasar 1945 yang dinyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab Keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Hal tersebut kemudian dijabarkan dalam Undang Undang lainnya yang menyatakan bahwa: 1) BPK bertugas untuk memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang Keuangan Negara/Daerah; 2) BPK bertugas untuk memeriksa semua pelaksanaan APBN/APBD; 3) pelaksanaan pemeriksaan dilakukan berdasarkan ketentuan Undang Undang; dan 4) hasil pemeriksaan BPK diberitahukan kepada DPR. BPK dalam melaksanakan tugasnya mempunyai fungsi:

1. Fungsi Operasional, yaitu melaksanakan pemeriksaan atas tanggungjawab Keuangan Negara dan pelaksanaan APBN/APBD.
2. Fungsi Yudikatif, yaitu melakukan peralihan komtabel dalam hal tuntutan perbendaharaan.
3. Fungsi Rekomendasi, yaitu memberi saran dan atau pertimbangan kepada Pemerintah bilamana dipandang perlu untuk kepentingan negara atau hal lainnya yang berhubungan dengan Keuangan Negara.

Pengawasan yang selama ini dilakukan oleh BPK terhadap pemerintah Kota Bengkulu masih sebatas Pemeriksaan Laporan keuangan untuk memberikan opini terhadap kualitas pengelolaan keuangan pemerintah Kota Bengkulu berdasarkan aturan perundang-undangan. Aturan pengawasan yang digunakan sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku baik dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah, dan juga tentang pengawasan keuangan daerah. BPK dalam melaksanakan tugasnya bebas dari pihak manapun berdasarkan kode etik dan standar pemeriksaan yang ada. Hasil akhir pemeriksaan oleh BPK adalah pemberian opini sesuai dengan kualitas pengelolaan keuangan daerah. Hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPRD (proses lanjutannya ada di bahasan terdahulu).

Berdasarkan hasil pendalaman wawancara antara BPK, BPKP, Inspektorat dalam melakukan pengawasan keuangan daerah selama ini di Kota Bengkulu, belum adanya kerjasama yang baik dalam penggunaan dan pemberian informasi yang ada seputar hasil pengawasan dari lembaga intern pemerintah. BPK belum maksimal

menggunakan informasi pengawasan yang selama ini dilakukan inspektorat dan BPKP sebagai bahan awal dalam melakukan pemeriksaan keuangan sebagai lembaga eksternal. BPK menganggap bahwa pengawasan internal yang ada belum maksimal sehingga kemungkinan informasi pengawasan yang ada kurang valid dijadikan informasi awal. BPK juga melihat implementasi SPIP sesuai dengan PP No. 60/2008 belum maksimal diterapkan oleh pemerintah daerah Kota Bengkulu.

E. Pengawasan Dari Kelompok Masyarakat

Masyarakat melakukan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui: pemberian informasi adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; penyampaian pendapat dan saran mengenai perbaikan, penyempurnaan baik preventif maupun represif atas masalah yang disampaikan. Pengawasan masyarakat disampaikan kepada pejabat yang berwenang dan atau instansi yang terkait. Masyarakat berhak memperoleh informasi perkembangan penyelesaian masalah yang diadukan kepada pejabat yang berwenang.

Kelompok masyarakat yang terlibat dalam penelitian ini meliputi wartawan media cetak, dan LSM/Ormas yang mempunyai perhatian kepada pengelolaan keuangan daerah, dan Badan Perwakilan Mahasiswa di perguruan tinggi yang ada di Kota Bengkulu, dan responden yang berkenaan dengan sistem kepemimpinan tradisional (informal), yaitu ketua adat, perangkat adat atau tokoh desa dan dusun pada setiap kecamatan di Kota Bengkulu. Berdasarkan hasil wawancara terbuka dan hasil pengisian angket terbuka ditemukan bahwa sosialisasi dari pemerintah terhadap mekanisme pengelolaan keuangan masih sangat kurang dilakukan sehingga masyarakat belum memahami benar yang mengakibatkan intensitas pengawasan keuangan daerah belum maksimal dilakukan.

Organisasi masyarakat belum memahami benar mekanisme pengelolaan keuangan daerah apalagi mekanisme pengawasan keuangan daerah. Organisasi masyarakat dan LSM serta perwakilan masyarakat sebagian memang ada diundang dalam Musrenbang tingkat Kecamatan/Kelurahan pada saat akan menyusun anggaran (APBD), tetapi hanya sebatas memberikan usulan yang belum tentu usulan tersebut diakomodasi tahap selanjutnya. Pengawasan yang dilakukan masyarakat selama ini

hanya sebatas pengawasan biasa, seperti baru mengetahui kalau sesuai hal terjadi dan diberitakan dimedia. Pengetahuan inipun umumnya tidak dilanjutkan dengan mempertanyakan atau memberikan teguran karena belum ada media yang baik bagi masyarakat untuk mampu melakukan pengawasan tersebut. Media pengawasan yang mempunyai kekuatan di masyarakat sangat diperlukan untuk peningkatan pengawasan dari masyarakat terhadap pengelolaan keuangan daerah Kota Bengkulu.

Dari sisi organisasi mahasiswa selama ini belum maksimal memberikan kontribusi terhadap pengawasan keuangan daerah. Tokoh masyarakat apalagi masih sangat kurang memberikan kontribusi terhadap pengawasan, disamping umumnya belum memahami benar mekanisme pengelolaan keuangan berdasarkan aturan perundang-undangan, juga saluran untuk memberikan pengawasan tersebut juga belum banyak dan belum terjamin. Selama ini dari kelompok masyarakat yang memberikan sumbangan dalam pengawasan keuangan daerah adalah para wartawan yang mendapatkan informasi kemudian memberitakannya di media sehingga menjadi konsumsi publik yang kemudian kemungkinan akan ditindaklanjuti oleh pihak-pihak terkait.

Secara keseluruhan model pengawasan yang dilakukan kelompok masyarakat ini belum maksimal yang disebabkan oleh pengetahuan tentang pengelolaan keuangan daerah dan wadah pengawasan yang belum terstruktur dengan baik. Kondisi sekarang ini di Kota Bengkulu masyarakat lebih banyak apatis dengan berbagai kejadian yang secara langsung tidak berkaitan dengan dirinya. Sikap apatis ini juga ditunjukkan terhadap anggota DPRD, yang padahal sebenarnya anggota DPRD adalah kepanjangan tangan masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dan keluhan terhadap pemerintah. Sikap apatis ini juga yang menyebabkan peran masyarakat belum terlibat dengan baik dalam proses pembangunan daerah.

4.5 Model Sinergi Pengawasan Keuangan Daerah

Berikut ini peneliti uraikan betapa pentingnya dibangun sinergi pengawasan antar komponen baik itu dari eksekutif sendiri, DPRD, dan masyarakat. Uraian model sinergi pengawasan keuangan daerah ini diuraikan berdasarkan hasil wawancara dan jawaban kuesioner dari responden yang dipadukan dengan berbagai pendapat ahli dari berbagai sumber yang ada. Peneliti tidak menyajikan potongan-potongan kalimat hasil

jawaban responden, mengingat kerahasiaan sumberdata sebagaimana diminta oleh responden yang ada. Uraian penjelasan model ini peneliti uraikan secara menyeluruh sebagai satu kesatuan untuk menyajikan model yang baik dalam pengawasan keuangan daerah di Kota Bengkulu. Uraian dimulai dengan menyajikan betapa pentingnya sinergisitas pengawasan, kemudian menyajikan berbagai kelemahan pengawasan yang ada selama ini, dan terakhir menyajikan model pengawasan keuangan daerah di pemerintah daerah Kota Bengkulu.

A. Pentingnya Koordinasi dan Sinergisitas Pengawasan

Kebijakan pengawasan fungsional penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ditetapkan setiap tahun oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan masukan dari Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen. Untuk memperoleh masukan, Menteri Dalam Negeri menyelenggarakan rapat koordinasi pengawasan fungsional. Menteri/Pimpinan Lembaga Non Departemen berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri dalam menyusun perencanaan dan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi. Perencanaan dan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Untuk itu hendaknya semua pemerintah daerah termasuk juga Kota Bengkulu mengikuti semua perkembangan peraturan dan kebijakan dalam rangka peningkatan pengawasan yang berkesinambungan dan terintegrasi.

Perkembangan ekonomi dan pembanguan dewasa ini khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah pada bidang pengawasan keuangan daerah, dan berdasarkan berbagai fenomena pengelolaan dan pengawasan keuangan yang terjadi di Kota Bengkulu seperti diuraikan di atas, sangat diperlukan sinergisitas lembaga dan komponen lainnya dalam pengawasan keuangan daerah. Sinergitas adalah kata kerja yang ditujukan untuk menggabungkan energi dari satu atau lebih kekuatan. Dalam konteks pengawasan keuangan daerah, maka lembaga-lembaga pengawasan keuangan daerah yaitu dari pengawasan internal pemerintah (Bawasda, Inspektorat, BPKP), DPRD, dan lembaga pengawas eksternal seperti BPK, dan juga kelompok masyarakat diharapkan mampu melakukan sinergi agar tujuan mewujudkan *good governance* dalam pengelolaan daerah dapat segera terealisasi.

Permasalahan utama bangsa kita yakni korupsi sesungguhnya dapat dicegah dengan meningkatkan pengawasan keuangan daerah. Aspek pengawasan keuangan

daerah dimulai dari perencanaan, pengelolaan dan pertanggungjawaban. Dalam upaya membangun akuntabilitas dan transparansi, maka seharusnya bagaimana pengawasan dimulai dari perencanaan (pre-audit), kemudian pengawasan dalam pengelolaan, baru kemudian dilihat dari aspek pertanggungjawabannya. Karena itu, penting pula selain audit keuangan juga dilakukan audit kinerja, yang tujuannya adalah untuk menjamin bahwa dana yang dikelola oleh pengguna anggaran benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat. Pengawasan yang terjadi sekarang ini antar kelompok dan lembaga di atas belum maksimal dan juga diharapkan ada dorongan yang baik agar lembaga-lembaga pengawasan ini bekerja secara maksimal, profesional, dan berintegritas.

BPKP, Bawasda dan Inspektorat selaku Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) baru terlihat kinerja nyatanya apabila dapat memberikan nilai tambah terhadap instansi pemerintah. Jika tidak memberi nilai tambah, itu artinya tidak berhasil. Untuk bisa menghasilkan nilai tambah, maka APIP memang harus melakukan sinergi dengan BPK dengan tidak menabrak tugas pokok dan fungsi yang melekat. Kita sadar bahwa BPK juga mempunyai kendala dan tantangan dalam melaksanakan tugasnya. Contohnya BPK mempunyai keterbatasan dalam populasi audit, dan sebagainya. Karena itu memang penting dilakukan kerjasama yang sinergis agar dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsi dengan nyaman dengan capaian yang maksimal. Begitujuga sinergisitas antara kelompok masyarakat dengan DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan. DPRD akan menjadi corong bagi masyarakat dalam melakukan pengawasan, karena sumber informasi bagi DPRD adalah masyarakat dalam semua hal pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah.

Berdasarkan berbagai kajian di atas maka dirasa penting dilakukan sinergi antar lembaga pengawasan keuangan daerah, baik itu BPK, BPKP, Inspektorat Kota dan Provinsi, DPRD, dan masyarakat untuk bersama-sama mengawasi, dan melakukan tindakan namun tetap menggunakan norma Undang-undang dan tidak menabrak tugas pokok dan fungsi dari masing-masing lembaga yang ada. Untuk lebih mensosialisasikan perlunya sinergisitas pengawasan dibutuhkan forum bersama yang membahas pengawasan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah secara lebih luas, fokus dan terintegrasi, dimana forum tersebut dapat didorong oleh Perguruan Tinggi dan mahasiswa, masyarakat, LSM, atau pihak lain yang peduli dengan pengawasan keuangan daerah.

B. Kelemahan Pengawasan Keuangan Daerah

Sebelum model sinergi pengawasan keuangan daerah kami jelaskan, terlebih dahulu kita lihat berbagai kelemahan yang terdapat selama ini dalam pengawasan keuangan daerah yang ada di pemerintah daerah Kota Bengkulu. Pengawasan merupakan salah satu tahap penting dalam proses manajemen pemerintahan. Proses reformasi di Indonesia yang digaungkan sejak tahun 1998, telah menjadi tonggak awal perbaikan kualitas manajemen pemerintahan di Indonesia dan juga di Kota Bengkulu. Hampir seluruh aspek diubah dengan harapan pengelolaan sumber daya keuangan akan menjadi semakin efisien, efektif, dan efisien, serta akuntabel. Dengan reformasi manajemen keuangan yang terpadu, keuangan daerah akan menjadi lebih bertenaga memberikan dorongan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berbagai peraturan perundang-undangan telah diterbitkan dalam pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah di Kota Bengkulu, namun berdasarkan penjelasan temuan di atas terkait pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah, masih dijumpai berbagai kelemahan yang masih muncul antara lain:

- a) Pengawasan keuangan daerah yang terbagi dalam beberapa jenis, yaitu pengawasan legislatif (DPRD), pengawasan fungsional eksternal dan internal pemerintah, pengawasan melekat (SPIP), dan pengawasan masyarakat, menyisakan adanya sektor yang mekanisme pengawasannya belum jelas aturan mainnya. Hal ini mengakibatkan proses pengawasan keuangan daerah tidak dapat berjalan secara baik. Sektor tersebut meliputi mekanisme pengawasan oleh legislatif yang belum tajam sampai kepada kualitas (kinerja) pelayanan publik, dan juga pengawasan langsung oleh masyarakat yang berjalan tanpa arah dan tidak jelas akuntabilitasnya.
- b) Koordinasi dan sinergisitas antar komponen pengawasan belum terlaksana dengan baik. Kerjasama yang bersinergi dalam pengawasan keuangan daerah baik antar pengawas intern pemerintah, DPRD, masyarakat, dan pengawas ekstern (BPK) belum begitu berjalan dengan baik. Masing-masing menggunakan mekanisme pengawasan sendiri-sendiri tanpa saling melengkapi dalam penggunaan informasi dan tindak lanjut yang maksimal.
- c) Pengawasan melekat yang saat ini telah dipertajam dengan PP No. 60/2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah diharapkan akan menjadi benteng tangguh yang mampu melakukan pengawasan preventif yang dapat mencegah segala bentuk

penyimpangan. Namun demikian implementasinya di pemerintah daerah Kota Bengkulu belum maksimal. Kurangnya komitmen dari pimpinan pada semua level (terutama pimpinan SKPD) menyebabkan efektivitas implementasinya belum baik.

- d) Pengawasan yang dilakukan oleh pengawas internal pemerintah selama ini belum berjalan maksimal. Hal ini terjadi karena kurangnya ketersediaan sumber daya (aturan dan komitmen, fasilitas, kompetensi pengawas) sehingga pengawasan yang dilakukan belum mampu membangun sistem keamanan dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini yang menyebabkan pengawas eksternal tidak maksimal menggunakan informasi dari pengawasan internal dalam menindaklanjuti pemeriksaan eksternal.
- e) Mekanisme pengawasan fungsional eksternal dan internal Pemerintah secara umum telah terbangun dengan baik. Namun demikian secara holistik belum mampu menjalankan pengawasan sesuai amanah UU Keuangan Negara dimana salah satunya adalah penerapan *performance budgeting*, seharusnya diikuti dengan metodologi pengawasan yang mampu menilai *value for money* setiap rupiah keuangan negara yang dibelanjakan, dan ini belum sepenuhnya mampu dilakukan.
- f) Tumpang tindih pemeriksaan yang dilakukan oleh lembaga pengawasan baik dalam mekanisme pemeriksaan, objek yang diperiksa, kompetensi pemeriksa dan lain sebagainya telah menyebabkan terjadinya in-efisiensi baik di institusi yang diperiksa ataupun pada lembaga pemeriksa.
- g) Pelaksanaan fungsi DPRD Kota Bengkulu masih mempunyai kelemahan-kelemahan seperti: Fungsi legislasi: 1) sebagian besar inisiatif Peraturan daerah (Perda) usulannya datang dari eksekutif; 2) kualitas Perda yang ada masih belum optimal dalam pemberian pelayanan publik ke masyarakat, karena kurang mempertimbangkan dampak ekonomis, sosial dan politis secara mendalam; 3) masih kurangnya pemahaman terhadap permasalahan daerah yang disebabkan latar belakang dan kompetensi. Fungsi anggaran: 1) belum memahami sepenuhnya mekanisme pengelolaan keuangan; 2) belum memahami sepenuhnya sistem anggaran kinerja; 3) belum maksimal menggali aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif; 4) kurangnya pemahaman terhadap potensi daerah untuk pengembangan ekonomi lokal. Fungsi pengawasan: 1) belum maksimal dalam melibatkan masyarakat untuk pengawasan keuangan daerah, 2)

belum melaksanakan dengan maksimal berbagai mekanisme pengawasan yang dapat dilakukan (pengawasan pribadi, fraksi, komisi); 3) belum jelasnya kriteria untuk mengevaluasi kinerja eksekutif, karena belum sepenuhnya menerapkan anggaran kinerja dengan indikator keberhasilan yang jelas; 4) penilaian keberhasilan masih bersifat subjektif karena belum baik indikator kinerja yang ada; 5) masih kurangnya kemampuan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga pengawasan yang dilakukan belum maksimal.

- h) Sikap apatis masyarakat terhadap pelayanan pemerintah sudah sangat tinggi sehingga kontrol dari masyarakat kurang. Kurangnya kontrol dari masyarakat ini menyebabkan pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah dan juga oleh DPRD semakin tidak maksimal. Peningkatan peran masyarakat dalam memberikan masukan dan kritikan terhadap eksekutif dan legislatif perlu untuk diperbaiki dengan memberikan pengetahuan dan menyediakan wadah penyaluran pendapat yang lebih luas.

C. Model Sinergi Pengawasan Keuangan Daerah

Berikut ini kami uraikan model sinergi pengawasan keuangan daerah, berdasarkan hasil temuan di atas baik menyangkut mekanisme pengelolaan keuangan daerah dan pengawasan keuangan daerah yang terjadi selama ini di pemerintah Kota Bengkulu. Penyajian model sinergi juga telah mempertimbangkan berbagai kelemahan yang ada dalam pengelolaan keuangan daerah yang ada selama ini. Hal-hal yang dapat dilakukan oleh semua pihak sehingga tercipta suatu model pengawasan keuangan daerah yang baik adalah:

1. Pemerintah daerah Kota Bengkulu melakukan penataan birokrasi kelembagaan, terutama penempatan posisi aparatur pengelola keuangan daerah pada semua SKPD dan aparatur serta lembaga pengawas intern pemerintah. Kompetensi (pendidikan, pengalaman, pengetahuan, latar belakang sosial/keagamaan/etika) menjadi faktor utama dalam penempatan aparatur pada lembaga terkait. Aparatur yang berkompetenlah yang akan mampu melaksanakan tugas dan tanggungjawab sesuai dengan lingkup. Model penempatan aparatur yang diterapkan DKI Jakarta dengan sistem lelang bisa dijadikan contoh. Intinya adalah penempatan aparatur pada bidang pekerjaan sesuai dengan kompetensi dan jauhkan dari proses politisasi sehingga

akan didapatkan aparatur yang sesuai dengan kebutuhannya. Proses seleksi penerimaan aparatur pegawai pemerintah daerah dengan mengedepankan kompetensi akan lebih membantu dalam pengelolaan aparatur yang mampu melaksanakan tugas dan tanggungjawab.

2. Impelementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagai benteng pengendalian dan pengawasan dalam birokrasi pemerintahan di Kota Bengkulu harus ditingkatkan. Komitmen yang tinggi dari semua unsur aparatur pemerintah harus ada dalam implementasi SPIP. Implementasi SPIP akan membangun mekanisme kegiatan dalam organisasi pada semua aspek yang nantinya akan menjadi budaya kerja di kalangan aparatur sehingga akan mampu membangun sistem pengendalian dan pengawasan pada semua tahapan pekerjaan yang ada. Implementasi SPIP dengan kelima dimensinya (lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan) dengan baik diyakini akan mampu mendorong terciptanya reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintah yang baik (kegiatan yang efektif dan efisien, laporan keuangan yang dapat diandalkan, pengamanan *asset* daerah, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan). Pemerintah daerah dengan segenap aparturnya harus membangun komitmen yang tinggi untuk mengimplementasikan SPIP.
3. Perkembangan saat ini telah menuntut adanya perubahan peran dan fungsi pengawas intern pemerintah (Bawasda/Inspektorat, BPKP) menjadi *consultant* dan *assurance*. Hal ini mengandung arti, pengawas intern pemerintah memiliki pengaruh yang semakin besar dalam menjaga kelangsungan hidup organisasi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik. Peran pengawas intern pemerintah dalam mewujudkan *Good Governance* dan *excellent services* juga semakin besar. Sejalan dengan itu, pengawas intern pemerintah harus mampu menguasai pengetahuan dan praktik manajemen terbaik dan terkini. seperti penguasaan terhadap sistem pengendalian, pengelolaan risiko, Teknologi Informasi, manajemen mutu (ISO), ataupun penguasaan terhadap *core bussiness* organisasi pemerintahan. Lebih dari pada itu diharapkan pengawas intern pemerintah, bukan hanya sekedar kompetensi, namun semangat kerja, cara pandang, cara merasa dan cara bertindak pengawas intern pemerintah harus dibangun secara baik agar mampu menghadapi tantangan dan memecahkan masalah yang dihadapi organisasi pemerintahan Kota Bengkulu.

4. Kerjasama dan saling membantu antar institusi pengawas intern pemerintah harus ditingkatkan dengan membangun konsep kebersamaan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah. Kerjasama ini bisa dalam berbagai hal termasuk perkembangan pengetahuan dan peraturan perundang-undangan, mekanisme pengawasan, perkembangan teknik kecurangan, kesalahan, dan KKN yang perlu untuk dipelajari, pembagian informasi terkait pengawasan, dan lain sebagainya. Kerjasama ini dapat juga berupa pembagian lingkup tugas dan tanggungjawab pengawasan, tetapi tetap saling berbagi informasi dalam menciptakan pengawasan menyeluruh dalam pemerintah daerah Kota Bengkulu.
5. Pengawasan internal pemerintah selama ini belum menyentuh sampai kepada tahap kualitas *outcome* dari realisasi kegiatan yang ada. Metode pengawasan yang ada masih sebatas memastikan kesesuaian anggaran dengan realisasi berdasarkan aturan perundang-undangan yang ada, belum sampai kepada tahap manfaat yang dihasilkan atau diterima oleh masyarakat sebagai penerima pelayanan publik. Makna *outcome* adalah seberapa besar manfaat yang dihasilkan dari realisasi anggaran. Pengawasan internal kedepan diharapkan untuk lebih meningkatkan metode pengawasan yang bukan hanya memastikan kesesuaian kegiatan dengan peraturan perundang-undangan saja, tetapi juga melihat kebermanfaatan kegiatan yang dilakukan di masyarakat sebagai penerima pelayanan publik. Untuk itu pemerintah dan lembaga terkait mendesain indikator kinerja yang baik dari setiap kegiatan yang dilakukan sehingga mempunyai tolak ukur dalam penilaian keberhasilan pemerintah daerah.
6. DPRD Kota Bengkulu harus lebih meningkatkan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan di Kota Bengkulu. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rencana anggaran yang telah ditetapkan dan disepakati bersama. DPRD Kota Bengkulu mempunyai fungsi sebagai legislasi, anggaran, dan pengawasan, untuk itu DPRD harus terus meningkatkan kemampuan dan kompetensinya dalam semua hal terkait bidang tanggungjawabnya dengan cara:
 - a) setiap anggota DPRD perlu menghimpun dukungan informasi dan keahlian dari para pakar di bidangnya. Informasi dan kepakaran itu banyak tersedia dalam masyarakat (selama ini belum maksimal dilakukan) yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. DPRD dapat mengangkat beberapa orang asisten ahli

untuk membantu pelaksanaan tugasnya, atau meningkatkan hubungan yang akrab dengan Perguruan Tinggi, kalangan lembaga swadaya masyarakat, tokoh masyarakat dan mahasiswa, pengusaha, kaum cendekiawan, tokoh agama, tokoh budayawan dan seniman, dan sebagainya untuk mendapatkan pengetahuan, informasi dan pemahaman mengenai realitas yang hidup dalam masyarakat yang dapat dijadikan bahan informasi dalam melaksanakan fungsi DPRD.

- b) meningkatkan kemampuan legal drafting, fungsi legislasi dijalankan DPRD dalam bentuk pembuatan kebijakan bersama-sama dengan kepala daerah, apakah itu dalam bentuk peraturan daerah atau rencana strategis lainnya. Sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD tidak hanya membuat peraturan daerah bersama-sama dengan eksekutif akan tetapi juga mengawasi pelaksanaannya. Untuk menjaga adanya kemitraan yang seimbang, maka anggota dewan perlu memahami dan menguasai kemampuan legal drafting. Hal ini penting karena pada umumnya di pihak eksekutif kemampuan seperti ini telah terorganisasi dan terbina dengan baik dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dari waktu ke waktu.
- c) Mengembangkan prosedur dan teknik-teknik pengawasan, dimana pengawasan yang dilakukan DPRD adalah pengawasan politik bukan pengawasan teknis. Untuk itu DPRD dilengkapi dengan beberapa hak, antara lain hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Dengan hak interpelasi maka DPRD dapat meminta keterangan dari kepala daerah tentang kebijakan yang meresahkan dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat. Hak angket dilakukan untuk menyelidiki kebijakan tertentu dari kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat fungsinya berbeda dengan mosi tidak percaya, karena tidak dapat menjatuhkan kepala daerah, tetapi hanya berupa pengusulan pemberhentian kepala daerah kepada presiden. Teknik pengawasan yang mampu menjamin proses pelayanan publik yang diberikan eksekutif dengan melakukan pengelolaan keuangan daerah telah sesuai dengan aturan perundang-undangan dan keinginan masyarakat.

- d. DPRD dapat melakukan Pengawasan ke unit layanan. Masyarakat mendapatkan pelayanan publik secara langsung melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD), antara lain sekolah, puskesmas, kantor kelurahan/kecamatan, kantor kependudukan dan catatan sipil, dan lain-lain. Selain itu, masyarakat juga bisa mendapatkan pelayanan publik melalui unit-unit pelayanan publik yang diselenggarakan oleh badan usaha swasta, seperti sekolah swasta, klinik pengobatan atau rumah sakit swasta, dan lain-lain. Untuk menjamin pelaksanaan pelayanan publik berjalan dengan baik dan masyarakat mendapatkan kualitas barang dan jasa dengan baik, yang sesuai dengan standar pelayanan minimal, anggota DPRD harus melakukan pengawasan langsung ke unit-unit pelaksana teknis daerah. Pengawasan bisa dilakukan secara proaktif dengan melakukan peninjauan lapangan maupun sebagai respons positif terhadap pengaduan masyarakat.
7. Pengawasan Oleh Masyarakat dan DPRD. Penerima manfaat langsung pelayanan publik adalah masyarakat, sehingga masyarakatlah yang merasakan langsung apakah pelayanan publik dilaksanakan dengan baik atau tidak. Agar DPRD Kota Bengkulu bisa mendapat informasi yang selalu *up to date* tentang pelaksanaan pelayanan publik, DPRD harus mempunyai wadah atau mekanisme yang lebih baik yang bisa menampung keluhan dan aspirasi masyarakat. DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat di sini bisa berarti usulan, kritik, gagasan, bahkan komplain atau pengaduan masyarakat terhadap penyelenggaraan maupun kualitas pelayanan publik yang diterimanya. Lebih lanjut yang lebih penting adalah disamping menyediakan wadah penyampaian informasi dari masyarakat, juga keseriusan DPRD untuk menindaklanjuti berbagai informasi yang disampaikan oleh masyarakat tersebut.
8. Selain itu, untuk menyerap, menghimpun, dan menampung aspirasi masyarakat DPRD bisa melakukannya secara proaktif melakukan pendekatan ke masyarakat. Secara institusional maupun individual, DPRD juga bisa melakukan langkah responsif dengan menginisiasi dan mengembangkan pos pengaduan. Upaya ini sangat strategis, karena DPRD bisa mendapatkan masukan maupun umpan balik dari masyarakat dan bisa memberikan pengayaan bagi DPRD dalam melakukan

pengawasan terhadap pelayanan publik, baik secara prosedural maupun secara substansial. Secara prosedural, dalam arti bahwa input maupun umpan balik yang dihimpun oleh DPRD mempunyai legitimasi prosedural untuk dibahas lebih lanjut dalam mekanisme pembahasan di DPRD dan pengayaan secara substansial dalam arti bahwa pengaduan sebagai masukan dan umpan balik yang diperoleh dari masyarakat menjadi lebih berkualitas. Hal ini dimungkinkan, jika masyarakat merasakan manfaat konkret dari pengaduan yang dilakukannya kepada DPRD. Pengaduan dari masyarakat akan menjadi lebih berkualitas sebagai aspirasi jika didukung oleh mekanisme pengelolaan yang sistematis, baik di aspek penyerapan, menghimpun, maupun menampung. Berdasarkan data pengaduan yang dihimpun secara sistematis, DPRD bisa melakukan tindak lanjut yang lebih mendasar. Mulai dari meminta keterangan kepada pelaksana pelayanan publik, baik di tingkat unit pelayanan maupun ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), maupun membawanya dalam pembahasan di alat kelengkapan DPRD. Banyak jenis pengaduan yang bisa disiapkan oleh DPRD, di antaranya: 1) membentuk tim penerima aspirasi untuk menerima aspirasi masyarakat yang datang langsung ke gedung DPRD; 2) mengembangkan posko aspirasi; 3) Website yang dibentuk DPRD; 4) pesan singkat (SMS) dengan nomor khusus; 5) bisa bekerjasama dengan media cetak untuk membuka pengaduan layanan publik; 6) lewat telepon *online*; 7) persuratan; 8) facsimile; dan 9) e-mail

9. Lembaga pengawasan eksternal terdiri dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) DPR RI, serta Panitia Akuntabilitas Publik (PAP) DPD RI hendaknya juga meningkatkan perannya sebagai lembaga pengawas ekstern secara nasional. BPK bertugas untuk memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang Keuangan Negara, memeriksa semua pelaksanaan APBN dan APBD berdasarkan ketentuan Undang Undang. Dan hasil pemeriksaan BPK diberitahukan kepada DPR/DPRD. BPK dalam melaksanakan tugasnya mempunyai fungsi: a) fungsi operasional, yaitu melaksanakan pemeriksaan atas tanggungjawab Keuangan Negara dan pelaksanaan APBN/APBD; b) fungsi yudikatif, yaitu melakukan peralihan komtabel dalam hal tuntutan perbendaharaan; c) fungsi rekomendasi, yaitu memberi saran dan atau pertimbangan kepada Pemerintah bilamana dipandang perlu untuk kepentingan negara/daerah atau hal

lainnya yang berhubungan dengan Keuangan Negara/Daerah. Dalam proses pemeriksaan BPK dapat melakukan pre-audit mulai dari perencanaan (proposol proyek), audit dalam pengelolaan serta pertanggungjawabannya. Di Indonesia belum ada mekanisme semacam ini, berbeda dengan apa yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa di Inggris dan Australia misalnya, telah menggunakan mekanisme pre-audit sebagai langkah untuk mengantisipasi atau mencegah kebocoran keuangan daerah. Karena itu secara nasional, BAKN harus memaksimalkan kapasitas kelembagaannya untuk dapat menindaklanjuti secara serius temuan hasil pemeriksaan dari BPK.

10. Sebagai penutup untuk melengkapi model pengelolaan keuangan daerah adalah ditetapkannya mekanisme pengawasan yang bersinergi antar lembaga pengawas intern pemerintah, dengan DPRD, dengan masyarakat, dan juga dengan lembaga pengawas ekstern pemerintah. Betapa pentingnya sinergi pengawasan ini dengan peneliti uraikan di atas. Mekanisme pengawasan seperti yang penulis uraikan di atas pada masing-masing kelompok pengawas hendaknya ditetapkan dalam bentuk Peraturan daerah atau Peraturan Walikota Bengkulu sehingga implementasi model pengawasan keuangan daerah benar-benar dijalankan oleh semua pihak untuk menciptakan pengelolaan keuangan transparan dan akuntabel.

Bab V PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tentang model sinergi pengelolaan keuangan daerah di pemerintah daerah Kota Bengkulu dapat disimpulkan bahwa:

- 1) Mekanisme pengelolaan keuangan daerah di pemerintah daerah Kota Bengkulu selama ini telah mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengelolaan keuangan daerah telah menganut prinsip transparansi dan akuntabilitas walaupun belum sepenuhnya terutama berkaitan dengan partisipasi komponen masyarakat dalam proses penyusunan anggaran.
- 2) Mekanisme pengawasan keuangan daerah yang selama ini ada di pemerintah daerah Kota Bengkulu telah dilakukan oleh berbagai komponen, baik itu dari pihak eksekutif sendiri (inspektorat, BPKP), DPRD, kelompok masyarakat, dan pengawas eksternal (BPK). Mekanisme pengawasan keuangan daerah oleh internal pemerintah belum begitu maksimal, belum ada sinergisitas antar pengawas, belum diimplementasikannya SPIP dengan baik pada semua SKPD yang ada. Pengawasan oleh DPRD dengan melibatkan masyarakat juga belum maksimal. Pengawasan oleh
- 3) Pemerintah daerah Kota Bengkulu membutuhkan mekanisme pengawasan dalam suatu model pengawasan yang bersinergi antar komponen lembaga pengawas. Sinergi dalam semua hal terkait pengawasan keuangan daerah untuk terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik. Implementasi SPIP secara menyeluruh di SKPD dengan penempatan aparatur yang berkompeten dan dukungan komitmen yang tinggi dari semua pihak. Peningkatan pengawasan intern pemerintah (Bawasda/inspektorat, BPKP) sangat diperlukan dalam semua hal terkait dengan aparatur dan mutu pengawasan. Peningkatan peran DPRD dan masyarakat dalam melakukan pengawasan sangat diperlukan. BPK sebagai pengawas ekstern pemerintah juga diharapkan membangun kerjasama dengan pengawas intern pemerintah dalam melakukan pengawasan. Sinergisitas antar lembaga pengawas ini sangat diperlukan untuk membangun pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kota Bengkulu yang lebih baik.

5.2 Implikasi Penelitian

Hasil penelitian yang telah diuraikan di atas tentang model sinergi pengawasan keuangan daerah diharapkan mempunyai manfaat bagi pemerintah daerah Kota Bengkulu dalam hal:

- 1) sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah daerah tentang mekanisme pengelolaan keuangan daerah sehingga akan dapat dilakukan perbaikan dalam semua hal. Perbaikan pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan aturan perundang-undangan dengan melibatkan semua komponen yang ada sehingga tujuan pembangunan yang diharapkan guna menciptakan masyarakat yang makmur akan tercapai. Penempatan aparatur yang berkompeten yang didukung dengan sarana prasana serta teknologi yang baik akan mampu menciptakan pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik.
- 2) sebagai bahan evaluasi tentang sistem pengawasan keuangan daerah yang ada selama ini di pemerintah daerah Kota Bengkulu. Hasil evaluasi ini memberikan pemikiran kepada pemerintah Kota Bengkulu tentang kondisi pengawasan keuangan daerah yang bagaimana yang dibutuhkan dalam kondisi perkembangan ekonomi dan teknologi saat ini, karena perkembangan tersebut harus diikuti dengan peningkatan kemampuan lembaga pengawasan dalam menjamin pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai dengan aturan perundang-undangan.
- 3) model pengawasan keuangan daerah yang bersinergi seperti yang telah diuraikan di atas, diharapkan kepada pemerintah daerah Kota Bengkulu untuk menerapkannya dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Model pengawasan tersebut diyakini akan mampu menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik. Model pengawasan tersebut dalam implementasinya harus didukung dengan aturan hukum dan komitmen dari semua unsur sehingga mampu memberikan pengawasan keuangan daerah yang lebih baik.
- 4) Pemerintah Kota Bengkulu hendaknya melakukan pemetaan terhadap implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) di semua SKPD pemerintah Kota Bengkulu. Pada dasarnya seluruh instansi pemerintah telah memiliki sistem pengendalian intern, tetapi belum seperti yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Dalam rangka mewujudkan SPIP sebagaimana yang dimaksud dalam

PP 60 Tahun 2008 tersebut, sesuai dengan pasal 59, BPKP harus melakukan pembinaan penyelenggaraan SPIP di seluruh instansi pemerintah Kota Bengkulu. Sebagai langkah awal untuk mengetahui kondisi SPIP di masing-masing instansi pemerintah, perlu dilakukan pemetaan. Berdasarkan hasil pemetaan tersebut dapat diketahui hal-hal yang sudah baik dan hal-hal yang masih memerlukan perbaikan. Dengan demikian, penerapan dan pengembangan SPIP akan lebih terarah kepada area-area yang memerlukan perbaikan, yaitu: pemahaman atas SPIP, keberadaan infrastruktur SPIP, dan penerapan SPIP pada suatu instansi pemerintah. Pemetaan akan menghasilkan saran perbaikan atas penerapan SPIP dengan prioritas yang dianggap perlu oleh masing-masing instansi pemerintah daerah Kota Bengkulu. Atas hal dimaksud, diperlukan komitmen yang kuat dari pimpinan setiap instansi pemerintah Kota Bengkulu dalam melaksanakannya.

- 5) dalam upaya menunjang sistem pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab, diberikan kebebasan kepada masyarakat khususnya pemerintah daerah Kota Bengkulu untuk berperan serta dalam proses pembangunan nasional. Meningkatkan keberadaan lembaga-lembaga swadaya masyarakat (seperti Organisasi masyarakat/ Organisasi sosial, LSM, Organisasi mahasiswa) perlu di tumbuh kembangkan secara profesional yang tetap menjaga nilai-nilai budaya bangsa yang dihadapkan pada dinamika perkembangan global yang sedang melanda negara dan bangsa dewasa ini. Diberikan pengetahuan kepada organisasi sosial masyarakat ini untuk lebih memahami mekanisme pembangunan daerah terutama mekanisme pengelolaan keuangan daerah. Pengetahuan yang baik tentang pengelolaan keuangan daerah akan memberikan kemampuan bagi mereka untuk melakukan pengawasan terhadap pembangunan yang dilakukan pemerintah Kota Bengkulu.
- 6) peningkatan partisipasi masyarakat Kota Bengkulu dalam keikutsertaan terhadap proses pembangunan dalam semua tahapan sangat dibutuhkan. Partisipasi dalam pembuatan keputusan adalah partisipasi dengan memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mengemukakan pendapat dan partisipasinya dalam menilai suatu rencana yang akan ditetapkan. Masyarakat juga diberi kesempatan untuk menimbang suatu keputusan yang akan diambil. Selain itu partisipasi dalam pembuatan keputusan juga adalah proses dimana prioritas-prioritas rencana dipilih

untuk dituangkan dalam program pembangunan itu sendiri, sehingga dengan mengikuti sertakan masyarakat serta tidak langsung mereka telah mengalami pendidikan dalam menentukan masa depannya secara demokratis. Sedangkan partisipasi dalam pelaksanaan program adalah partisipasi dengan mengikut sertakan masyarakat dalam kegiatan operasional berdasarkan rencana yang telah disepakati bersama. Partisipasi dalam mengevaluasi dan mengawasi pembangunan adalah dimana masyarakat dapat ikut serta dalam menilai serta mengawasi kegiatan pembangunan dan memelihara hasil-hasil yang telah dicapai. Partisipasi ini merupakan bagian dari social control. DPRD sesungguhnya merupakan lembaga yang paling tepat dalam mewujudkan terciptanya pranata sosial yang berorientasi pada peningkatan partisipasi masyarakat.

5.3 Keterbatasan Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian yang dilakukan selama ini, peneliti menghadapi beberapa kendala yang sebagian kendala tersebut telah peneliti atasi, tetapi masih ada beberapa kendala yang akhirnya merupakan kelemahan yang ada dalam penelitian ini seperti:

- 1) Responden yang digunakan dalam penelitian ini masih terbatas, peneliti tidak mampu memperbanyak responden mengingat model penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yang datanya melalui wawancara dengan responden. Pemilihan responden yang dilakukan telah menganut prinsip ketepatan data, tetapi dengan begitu banyaknya responden yang juga mempunyai kemampuan untuk memberikan data, maka peneliti menganggap sumber data yang ada masih kurang.
- 2) Pelaksanaan FGD yang diharapkan seluruh komponen hadir untuk memberikan tambahan penjelasan secara menyeluruh terkait isu pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah Kota Bengkulu, berdiskusi untuk mencari solusi terbaik tentang model pengelolaan keuangan yang baik, tetapi tidak semua responden yang peneliti undang hadir, sehingga informasi lanjutan yang diperoleh kurang maksimal.
- 3) Kesibukan sebagian sasaran pertama responden terutama anggota DPRD, BPKP, BPK, dan pejabat tinggi pemerintah daerah membuat kurang maksimal sehingga dalam kita melakukan wawancara kurang maksimal. Peneliti mendesain ulang

waktu sehingga proses penelitian ini agak lama, dan juga peneliti mengganti sasaran responden yang komponennya sama dengan di atas.

- 4) Responden yang digunakan dalam penelitian ini tidak dapat peneliti tampilkan secara detail termasuk potongan-potongan hasil wawancara yang dilakukan sehingga hasil penelitian ini terkesan kurang valid. Peneliti meyakinkan pembaca bahwa hasil penelitian ini adalah valid berdasarkan data dan informasi dari responden. Peneliti tidak menyajikan dengan detail potongan-potongan kalimat hasil wawancara dan nama responden karena permintaan responden untuk menjaga kerahasiaan responden.

5.4 Rekomendasi Penelitian

Berdasarkan beberapa kelemahan yang ada dalam penelitian ini, diharapkan kepada peneliti selanjutnya dan juga pihak-pihak yang mempunyai perhatian terhadap mekanisme pengawasan keuangan, diharapkan:

- 1) peneliti selanjutnya diharapkan untuk melakukan perluasan sample responden yang digunakan sehingga lebih mampu memberikan data dan informasi yang lebih luas terkait fenomena penelitian.
- 2) mendesain dengan baik proses FGD yang akan dilakukan terkait waktu dan kesiapan responden untuk menghadirinya. Kelengkapan responden dalam FGD dan desain FGD yang baik akan mampu memberikan informasi lebih dan dapat melakukan perumusan terhadap kesimpulan yang diharapkan.
- 3) mempelajari dengan baik jadwal responden yang akan digunakan dalam penelitian sebagai sumber data, sehingga wawancara yang dilakukan dapat maksimal dalam menggali informasi terkait fenomena penelitian. Model wawancara dalam pengumpulan data mempunyai kelemahan pada saat responden yang dituju mempunyai waktu yang sempit untuk kita melakukan wawancara.
- 4) Dalam konsep penelitian deskriptif kualitatif dimana sumber data yang kita sajikan harus valid dimata pembaca. Potongan-potongan kalimat dari jawaban responden sebaiknya disajikan dalam pembahasan berikut orang yang memberikan keterangan. Untuk itu peneliti selanjutnya diharapkan menyajikan potongan-potongan kalimat hasil wawancara dengan responden dan nama responden dengan seizing responden.

DAFTAR PUSTAKA

- Bastian, Indra. 2006. *Akuntansi Sektor Publik Di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Pengembangan Akuntansi FE UGM.
- Budiarto, Bambang. 2007. Pengukuran Keberhasilan Pengelolaan Keuangan Daerah. Seminar Ekonomi Daerah. Surabaya.
- Bako, RSH., 1996. *Mengkaji Efektifitas Pengawasan Keuangan Negara*, *Harian Suara Pembangunan*, 25 April.
- Damanik, Usman. 2000. *Paradigma Baru Pengawasan Keuangan Negara*. Konvensi Nasional Akuntansi IV IAI Jakarta, 7 September.
- Fachruzzaman. 2001. *Perubahan Organisasi Institusi Pemerintah Daerah Rejang Lebong sebagai Implikasi dari Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999*. Majalah Ilmiah FE UNIB-Interest, Edisi Juli-September 2001.
- Indriani, Rini. 2002. *Pengaruh Pengetahuan dan Rules, Procedures, and Policies (RPP's) Terhadap Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengawasan Keuangan Daerah (Studi Kasus pada DPRD Kabupaten dan Kota se-Propinsi Bengkulu)*, Thesis, Program Studi Ilmu Akuntansi-Pasca Universitas Gajah Mada.
- Kristiadi, J.B. 2012. Manajemen Perubahan: Menyongsong Globalisasi dan Melenium Baru.
- Natabaya, H.A.S. 2000. *Akuntansi Sektor Publik, Akuntabilitas Keuangan Daerah dan Audit Kekayaan Negara dalam era Otonomi Daerah*, Simposium Nasional Akuntansi II dan Konvensi Nasional Akuntansi IV, 5-7 September.
- Mahmud, M. Hamam Al, 2013. Sistem Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah & APBD. Online. Diakses Tanggal 15 Oktober 2013.
- Mardiasmo, 2000. *Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah*. JAAI Volume 4 No 1 Juni 2.
-, 2001. *Pengawasan, Pengendalian dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintahan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*.
-, 2001. *Perencanaan Keuangan Publik sebagai Suatu Tuntutan dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang bersih dan Berwibawa*, Makalah, Jakarta.
-, 2002. *Akuntansi Sektor Publik*, Andi. Yogyakarta.
- Meteri Negara Otonomi Daerah & Pusat Antar Universitas-Studi Ekonomi UGM (2000), *Modul Pembekalan Teknis Manajemen Strategik dan Teknik Penganggaran/ Keuangan Bagi Anggota DPRD dan Pejabat Pemda*.

- Noordiawan, Putra, Rahmawati, 2007. *Akuntansi Pemerintahan*. Salemba Empat, Jakarta.
- Republik Indonesia, 2008. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan.
-, 2004. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
-, 2004. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah.
-, 2005. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. *Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 40*.
-, 2004. *Undang-Undang No. 17 tahun 2004 tentang Keuangan Negara*. Jakarta: Tamita Utama.
-, 2004. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*
-, 2004. *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Negara*
-, 2007. *Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) Nomor: PER/09/M.PAN/5/2007. Tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah*.
-, 2007. Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
-, 2010. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
-, 2011. Inpres Nomor 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi.
- Suparno, 2012. Pengaruh Akuntabilitas Keuangan Daerah, *Value For Money*, Kejujuran, Transparansi dan Pengawasan Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah (Studi Kajian Pada Pemerintah Kota Dumai). *Tesis*. USU.
- Sudjiarto, Arja, 2000. *Akuntabilitas dan Pengukuran Kinerja Pemerintah*. Jurnal Akuntansi dan Keuangan Vol. 2 No. 2 Nopember.
- Suseno, Agung, 2010. Eksistensi BPKP dalam Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. *Bisnis & Birokrasi*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Volume 17 Nomor 1.

Soelendro, Arie, 2000. *Mendorong Terwujudnya Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik (Good Governance) Melalui Pengawasan Keuangan Negara yang Efektif: Paradigma Baru Aparat Pengawasan Intern Pemerintah*. Simposium Nasional Akuntansi II dan Konvensi Nasional Akuntansi IV, 5-7 September.

Zulheri, 2000. *Reformasi Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP)*, Media Akuntansi No. 10 Bulan Juni.