

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Sila ke-5 Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, pada prinsipnya ditujukan bagi terciptanya masyarakat adil dan makmur sejahtera. Alinea ke-4 Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), telah menjelaskan tujuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia yakni: untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Keseluruhan tujuan tersebut tidak akan tercipta apabila tidak didukung sumber-sumber keuangan negara/daerah yang merupakan aspek urgentif dalam efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut J.H.A Logeman, Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara¹. Menurut Kusumadi Pudjosewojone mengatakan bahwa, Hukum Tata Negara itu adalah:

”hukum yang mengatur bentuk negara, dan bentuk pemerintahan, yang menunjukkan masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatannya yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu, dan akhirnya

¹ J.H.A. Logeman dalam, La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.*, Utomo, 2005, Bandung, hlm.188

menunjukkan alat-alat perlengkapan yang memegang kekuasaan penguasa dari masyarakat hukum itu, beserta susunan, wewenang, tingkatan imbangannya dari dan antara alat perlengkapan itu”.²

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Dengan demikian, di Indonesia hanya dikenal satu lembaga penyelenggara pemerintahan yaitu Pemerintah Republik Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah.³

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah yang pernah diterbitkan sejak proklamasi kemerdekaan adalah Undang-Undang Nomor (UU No.) 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, UU Negara Indonesia Timur No. 44 Tahun 1950, UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1956 tentang Pemerintahan Daerah, Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja, UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

²Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, 2004, Jakarta. hlm 8

³Ibid

Daerah yang dirubah pertama dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan yang terakhir dirubah dengan UU No. 9 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No.23 Tahun 2014).

Pada UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum. Selanjutnya Pasal 9 ayat (2) menyebutkan Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, ayat (3) menyebutkan Urusan Pemerintahan Konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya ayat (5) menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan Umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pasal 7 UU No.23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Presiden sebagai kepala pemerintahan memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh Menteri/Kepala Lembaga Non Kementrian, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat,

dan pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.⁴

Menurut Mardiasmo, terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu:

“Pertama pengawasan, merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif, yaitu masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Kedua, pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif untuk menjamin bahwa sistem dan kebijakan manajemen dilaksanakan dengan baik sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Sedangkan ketiga pemeriksaan (audit), merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah telah sesuai dengan standar yang ditetapkan”.⁵

Salah satu unsur terpenting dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah pertanggungjawaban dan pengawasan. Menurut A.D. Balifante, menyatakan:

“*Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat of die uitoefening controle bestaat*”. (Dalam hal ini jabatan Presiden adalah suatu jabatan dalam tatanan negara hukum oleh sebab itu harus ada pertanggungjawaban dan pengawasan).⁶

Gambir Bhatta mengungkapkan bahwa, unsur-unsur utama pemerintahan yaitu :

“Akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan adanya aturan hukum (*rule of law*). Selanjutnya terdapat 4 (empat) unsur utama pemerintahan yang baik: (1) Akuntabilitas mengandung arti adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung

⁴Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia, Catatan Ke III*. di dalam bukunya Jhonny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayu Media Publishing : Malang, Jawa Timur, 2007, hlm.87

⁵Mardiasmo, *Pewujudan Transparansi Dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance*, Jurnal Akuntansi Pemerintah, 2005.

gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang telah ditetapkan, (2) Transparansi pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun di daerah. (3) Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi dalam proses perumusan kebijakan publik dan tindakan pelaksanaannya. (4) Segala tindakan dan kebijakan pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum”.⁷

Menurut Abdul Halim, pengawasan keuangan negara dan daerah berdasarkan ruang lingkupnya dibedakan menurut jenis yaitu Pengawasan Intern dan Pengawasan Ekstern.⁸

Menurut Teguh Prasetyo, Teori keadilan bermartabat sebagai suatu sistem menganut pandangan bahwa manakala suatu konflik tidak terelakan di dalam sistem, maka konflik atau ketidaksesuaian, pertentangan maupun kesalingtumpang tindihan antar unsur-unsur dalam sistem itu segera dapat diselesaikan oleh sistem itu sendiri.⁹

Menurut Abdul Halim dan Theresia Damayanti menyatakan Pengawasan dilihat dari metodenya terbagi menjadi 2 (dua) yaitu¹⁰:

1. Pengawasan melekat yang dilaksanakan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu instansi/unit kerja dalam lingkungan pemerintah daerah terhadap bawahannya.

⁷ Gambir Bhatta dalam Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*, Mandar Maju, 2004, Bandung, hlm. 87

⁸ Abdul Halim dalam Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Ghalia, 1996, Jakarta, hlm 95

¹⁰ Abdul Halim dan Theresia Damayanti. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. UPP TM YPKN, Yogyakarta, 2007

2. Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional APBD yang meliputi BPKP, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/kota.

Secara garis besar lembaga pengawasan terbagi menjadi pengawasan eksternal dan pengawasan internal Pemerintah. Pengawasan intern adalah pengawasan terhadap intern instansi pemerintah oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal (Itjen), Inspektorat Utama, Inspektorat Propinsi (Itprov), dan Inspektorat Kabupaten/Kota (Itkab/Itkota). Sedangkan pengawasan ekstern adalah pengawasan independen yang dilaksanakan oleh lembaga eksternal yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah.

Menurut catatan Kementerian Dalam Negeri hingga tahun 2016 sebanyak 361 kepala daerah tersangkut korupsi dengan perincian 343 Bupati/Walikota dan 18 Gubernur. Masih banyaknya kepala daerah yang tertangkap melakukan korupsi telah menimbulkan banyak pertanyaan akan pentingnya pengawasan¹¹.

Dari banyaknya kasus korupsi terhadap kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, dibutuhkan peran pengawas internal dalam melakukan pengawasan.

Menurut pernyataan Wakil Presiden Republik Indonesia pada acara Rakor BPKP yang menyatakan bahwa antara lembaga pengawasan pemerintah harus berkoordinasi antara BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal K/L dan

¹¹ Riris Katharina, Memperkuat Peran Inspektorat Daerah Dalam Pemberantasan Korupsi, Majalah Info Singkat Vol IX No.18/Puslit/September/2017

Inspektorat Kab/Kota perlu adanya sistem pengawasan yang baik dan Ia menegaskan, koordinasi yang dimaksud bukan untuk saling mengambil alih tugas masing-masing."Tapi mensinkronkan cara pengawasan yang baik, sehingga ada suatu arah yang jelas"¹². Dalam disertasi ini menyoroti peran antar kelembagaan pengawasan internal BPKP dengan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri terhadap pengawasan keuangan daerah. Sehingga penulis akan mengidentifikasi kelembagaan pengawasan internal instansi pemerintah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri (Itjen Kemendagri).

Pertama, pengawasan internal instansi pemerintah oleh BPKP. Pengawasan internal instansi pemerintah yang dimandatkan kepada BPKP diatur dalam Pasal 2 Perpres Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP, menyatakan bahwa BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional serta berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam konteks BPKP menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan daerah sebagaimana diatur Perpres Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam tata urutan hirarkhis peraturan perundang-undangan, menurut Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa Undang-undang lebih tinggi dari Peraturan Presiden. Pada Undang-undang Nomor 23

¹²www.tempo.com. Tanggal 23 Agustus 2016

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 8 ayat (3) menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri (Menteri yang dimaksud adalah Menteri yang mengurus Pemerintahan Daerah yaitu Menteri Dalam Negeri). Sehingga kedudukan Perpres Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP dan UU No. 23 Tahun 2014 yang memberikan mandat kepada Menteri Dalam Negeri terkait dengan penyelenggaraan fungsi pengawasan perlu lebih diperjelas, dikarenakan bahwa lembaga pengawasan BPKP berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden sedangkan menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan termasuk keuangan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.¹³

Kedua, pengawasan internal instansi pemerintah oleh Itjen Kemendagri. Pengawasan internal instansi pemerintah yang dimandatkan kepada Itjen Kemendagri adalah pengawasan yang diatur dalam Pasal 30 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri, yang menyatakan bahwa Inspektorat Jenderal Kemendagri RI berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri serta mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan intern di Kementerian Dalam Negeri dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai denganketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan sebagai salah satu unsur dari fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan

¹³Manan, Bagir, 1995, *Perbandingan Hukum Tata Negara, Dewan Konstitusi di Prancis dan Mahkamah Konstitusi di Jerman*, Program Pasca Sarjana, Unpad, Bandung. Hlm.112

daerah merupakan bagian integral dari sistim penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah¹⁴, menyatakan bahwa pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah, serta Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh Menteri/Kepala Lembaga Non Kementerian, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, dan pembinaan dan pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri. Selanjutnya pasal 377 dalam bab pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi yang menyatakan bahwa Menteri melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan Menteri teknis dan Kepala Lembaga pemerintahan non Kementerian melaksanakan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan bidang tugas masing-masing dan berkoordinasi dengan Menteri. Yang dimaksud dengan “pengawasan umum” adalah pengawasan terhadap pembagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi/Kab/Kota,

¹⁴ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Penerbit Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri Tahun 2014

kelembagaan daerah Provinsi/Kab/Kota, kepegawaian pada perangkat daerah Provinsi/Kab/Kota, keuangan daerah Provinsi/Kab/Kota, pembangunan daerah Provinsi/Kab/Kota, pelayanan publik di daerah Provinsi/Kab/Kota, kerjasama daerah Provinsi/Kab/Kota, Kebijakan daerah Provinsi/Kab/Kota, Gubernur/Bupati/Walikota dan DPRD Provinsi/Kab/Kota dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan¹⁵.

Adanya lembaga-lembaga pengawasan menunjukkan kemauan keras pemerintah untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dengan jumlah lembaga pengawasan yang aktif melakukan pengawasan, maka secara formal praktis tertutup setiap celah bagi penyelewengan dan penyalahgunaan keuangan negara. Namun realitasnya pengawasan internal yang bersifat *preventif* tersebut belum berfungsi secara maksimal. Kinerja lembaga pengawas internal ini masih dipertanyakan dalam hal pencegahan penyelewengan keuangan daerah.

Menurut Jimly Asshiddiqie,

Ada tiga pengertian lembaga negara yaitu Pertama, lembaga negara dalam arti lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi *trias politica* kekuasaan negara. Lembaga negara dimaksud biasa dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara dibidang eksekutif, legislative, dan yudikatif, ditambah lembaga negara lainnya seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang bersifat auditif, dan (kalau dulu, sebelum UUD 1945 diubah) ditambah dengan Dewan Pertimbangan Agung sebagai lembaga *Advisory*. Dengan demikian, pengertian lembaga negara itu diartikan sangat sempit dan terbatas pada tingkat pusat dan yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang lazim disebut dengan istilah lembaga tinggi negara. Kedua, pengertian lembaga negara yang lebih luas adalah semua lembaga yang disebut dan ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sebagai lembaga negara dan para anggota atau fungsionaris yang menduduki

¹⁵ Ibid. hal 97

jabatan didalamnya disebut sebagai pejabat negara. Namun pengertian lembaga negara juga dapat dipahami secara lebih luas dalam arti lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi bernegara, baik dalam konteks fungsi pemerintahan dalam arti eksekutif, maupun dalam arti fungsi kekuasaan negara dalam arti yang luas dan mencakup fungsi legislatif, yudikatif, auditif, dan lain-lain. Semua lembaga, organ, atau institusi yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang tidak termasuk kedalam pengertian organ atau institusi masyarakat (civil society) dan institusi dunia usaha (market) yang sama sekali terpisah dari organisasi negara, dapat disebut lembaga negara (state institution, staat organ)¹⁶.

Menurut Jimly Asshidiqie,

Mengenai keuangan daerah yang menyatakan bahwa Keuangan daerah sebenarnya adalah juga keuangan negara. Sebabnya adalah, negara Indonesia tersusun sebagai satu negara kesatuan (*unitary state*). Karena itu, sebagai suatu badan hukum publik (*public body*), negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah suatu kesatuan badan hukum yang bersifat tunggal dan tidak terpecah-pecah atau terpisah-pisah. Bahwa didalamnya terdapat pengaturan-pengaturan yang memberikan otonomi yang bersifat sangat luas ataupun bersifat khusus kepada satu dua daerah provinsi ataupun daerah Kabupaten dan Kota, maka hal itu tetap tidak mengurangi pengertian bahwa Republik Indonesia adalah satu negara kesatuan yang berbentuk satu badan hukum publik tunggal. Dalam konteks paham negara kesatuan yang demikian, maka pengertian uang dan kekayaan Negara Kesatuan Republik Indonesia juga bersifat tunggal dan terintegrasi. Oleh karena itu, uang daerah adalah juga uang Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah provinsi tertentu atau daerah kabupaten tertentu adalah juga pendapatan dan pengeluaran pemerintahan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan manajemen keuangan. Tentu saja, dengan wilayah sebesar Indonesia, dengan jumlah pemerintah daerah kabupaten dan kota lebih dari 440 buah dan 33 pemerintah daerah provinsi, uang negara sebagai satu kesatuan tidak mungkin dikelola secara terpusat dan terkonsentrasi. Dapat dipastikan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat membutuhkan sistem pengelolaan keuangan negara yang terdesentralisasi dan terdekonsentrasi dengan efektif dan efisien. Karena itu, disetiap pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota diadakan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang tersendiri. Secara umum, APBD itu juga termasuk kedalam pengertian

¹⁶ Jimly Asshiddiqie *Op.Cit*, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal.595

keuangan negara, tetapi secara khusus dapat disebut sebagai keuangan daerah saja¹⁷.

Berdasarkan Surat Inspektorat Provinsi Bali Nomor 700/215.Sek/Itprov Hal Penguatan Kelembagaan pengawasan yang menyatakan berdasarkan hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri (masukan dari berbagai pihak seperti KPK, BPK, dan Penegak Hukum Lainnya) terhadap lembaga Inspektorat Daerah bahwa efektivitas pengawasan Inspektorat Daerah belum optimal, ini dikarenakan Inspektorat Daerah tidak mampu mencegah maraknya penyimpangan dan belum mampu menjadi alat deteksi dini penyimpangan. Sebagaimana kasus-kasus berikut :

- Banyakkan praktek korupsi keuangan daerah, namun inspektorat daerah tidak dapat mendektsi dini;dan
- Banyak jumlah PNS yang telah divonis sepanjang tahun 2016 yaitu 134 PNS, tahun 2015 yaitu 104 PNS yang divonis, tahun 2014 yaitu 101 PNS yang telah divonis, sejak 2012 sampai dengan 2016 total terdapat 448 pns yang terjerat korupsi. PNS tersebut berasal dari lingkungan Pemerintah Kota, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten. Ini belum termasuk dengan kepala daerah atau PNS dari tingkat Kementerian

Pada tahun 2009 antara Provinsi Jawa Timur dengan Kota Pasuruan dan Kabupaten Pasuruan pernah terjadi penolakan menandatangani berita acara kesepakatan terhadap rancangan program kerja pengawasan Provinsi Jawa Timur Pernyataan penolakan penandatanganan berita acara kesepakatan RKPT Pemkot Pasuruan ditandatangani Sekda Kota Pasuruan Setiyono, 24

¹⁷Ibid. hlm.835

Desember 2008 dengan nomor surat 700/5272/423.152/2008. Selang tujuh hari kemudian, yaitu tanggal 31 Desember 2008 hal yang sama dilakukan Pemkab Pasuruan yang saat itu ditandatangani Sekda Mahmud Rief melalui surat nomor 700/447/424.084/2008. Baik dari segi format maupun isi, kedua surat penolakan tersebut sama¹⁸. Penolakan ini terjadi dikarenakan Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Pasal 49 ayat 6 menyebutkan, Inspektorat kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang didanai dengan APBD. Sementara itu dalam Pasal 49 ayat 5 dinyatakan, wewenang inspektorat Provinsi hanya sebatas pengawasan pada tugas dan fungsi SKPD yang didanai APBD Provinsi saja.

Berdasarkan data empiris, dari beberapa informasi dan data serta pernyataan dari masyarakat sebagai berikut :

1. Menurut Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Tahun 2013 bahwa Pemerintah agar meninjau ulang pengaturan aparat pengawasan intern pemerintah antara BPKP dengan Itjen Kementerian Dalam Negeri.¹⁹
2. Menurut pernyataan Wakil Presiden Republik Indonesia pada acara Rakor BPKP yang menyatakan bahwa antara lembaga pengawasan pemerintah harus berkoordinasi antara BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal K/L dan Inspektorat Kab/Kota perlu adanya sistem pengawasan yang baik dan Ia

¹⁸ <http://Kompas.com> di akses tanggal 28 Oktober 2017

¹⁹ Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan Semester II Tahun

menegaskan, koordinasi yang dimaksud bukan untuk saling mengambil alih tugas masing-masing."Tapi mensinkronkan cara pengawasan yang baik, sehingga ada suatu arah yang jelas"²⁰. Dalam disertasi ini menyoroti peran pengawas internal BPKP dengan Inspektorat terhadap kewenangan pengawasan keuangan daerah. Sehingga penulis akan mengidentifikasi kelembagaan pengawasan internal instansi pemerintah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri (Itjen Kemendagri).

3. Dari data Direktorat Jenderal Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri terkait sistem aplikasi pengelolaan keuangan daerah, dari 539 Pemerintah Daerah, yang telah menggunakan sistem pengelolaan keuangan daerah dari BPKP berjumlah 410 dan yang dari sistem Kementerian Dalam Negeri berjumlah 129

Sehubungan dengan hal tersebut menurut penulis, pengawasan yang tumpang tindih antar pengawasan keuangan daerah antara lain disebabkan oleh tidak adanya proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan terkait mekanisme pengaturan antar pengawasan. Sejak tahun 2005 dengan diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan pasal 13 yang menyatakan bahwa Perencanaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah meliputi Perencanaan Jangka Panjang, Perencanaan Jangka Menengah dan Perencanaan Tahunan sesuai peraturan perundang-undangan. Pada tahun 2017 telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang

²⁰www.tempo.com. Tanggal 23 Agustus 2016

Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan. Namun arah pengawasan masih bersifat masing-masing belum adanya pedoman pengawasan bersama yang jelas.

Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2006 Tentang Sistim Pengendalian Intern Pemerintah yang merupakan pemrakarsa dari Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan pada Pasal 49 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2006 tentang Sistim Pengendalian Intern Pemerintah yang menyatakan bahwa Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Sehingga Peneliti menggunakan asas sebagai dasar maupun kaidah hukum.guna memperkuat landasan Penelitian ini. Terkait dengan asas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menyebutkan sebagai berikut:²¹

1. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (UU No.28 Tahun 1999) menyatakan asas umum pemerintahan negara yang baik terdiri atas; a) Asas Kepastian Hukum; b) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; c) Asas

²¹Manan, Bagir, 2004, *Good Governance, dalam Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII.hlm.56

Kepentingan Umum; d) Asas Keterbukaan; e) Asas Proporsionalitas; f) Asas Profesionalitas; dan g) Asas Akuntabilitas.

2. UU No.17 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Keuangan Negara menyatakan asas keuangan negara, akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.
3. UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas: a) kepastian hukum; b) tertib penyelenggara negara; c) kepentingan umum; d) keterbukaan; e) proporsionalitas; f) profesionalitas; g) akuntabilitas; h) efisiensi; i) efektivitas; dan j) keadilan.
4. UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30 Tahun 2014) menyebutkan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagai berikut: a) Kepastian Hukum; b) Asas Kemanfaatan, c) Asas Ketidakberpihakan; d) Asas Kecermatan; e) Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan; f) Asas Keterbukaan; g) Asas Kepentingan Umum; h) Asas Pelayanan Yang Baik.

Ada dua lembaga pengawasan internal pemerintah yaitu BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri dalam melakukan pengawasan dengan objek pengawasan yang sama terkait dengan urusan di bidang keuangan daerah. Sehingga Penelitian ini akan memfokuskan penataan kelembagaan pengawasan keuangan daerah dengan mengusulkan Peraturan Presiden terkait Kebijakan Pengawasan untuk mengakomodir

pelaksanaan pengawasan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan. Selanjutnya Peneliti memilih akan melakukan Penelitian dengan judul “**Konsep Ideal Pengawasan Terhadap Keuangan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Berbasis Nilai Keadilan** ”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana eksistensi pengawasan keuangan daerah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kemendagri dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan?
2. Apa Saja Kelemahan-kelemahan yang timbul dalam pelaksanaan pengawasan keuangan daerah?
3. Bagaimana konsep ideal pengaturan pengawasan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan menemukan solusi kejelasan lembaga pengawasan yang dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jenderal.

2. Untuk menganalisis dan menemukan solusi atas kelemahan-kelemahan yang timbul dari pengawasan keuangan daerah yang dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jenderal.
3. Untuk menganalisis dan menemukan solusi adanya belum adanya pengaturan pengawasan guna menciptakan kepastian hukum untuk mewujudkan pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis
 - a. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan semangat dan rasa percaya diri untuk melakukan penelitian-penelitian lainnya dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum kelembagaan terutama menyangkut pengawasan di bidang keuangan daerah.
 - b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara khususnya mengenai pengawasan di bidang keuangan daerah dan sekaligus dapat menambah khasanah kepustakaan hukum tata negara di Indonesia pada umumnya.
 - c. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya bidang ilmu hukum tata Negara terutama yang

berkaitan dengan kelembagaan di bidang pengawasan keuangan daerah.

2. Secara Praktis

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum khususnya hukum tata negara terutama yang berkaitan dengan kelembagaan di bidang pengawasan keuangan daerah.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang persoalan yang dihadapi dalam rangka pelaksanaan pengawasan keuangan sehingga ada solusi yang didapatkan.
- c. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan (*input*) yang berguna dalam memberikan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan (*legal policy*) khususnya yang berkaitan dengan kewenangan antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri.

E. Kerangka Konseptual

Konsepsi adalah rangkaian konsep-konsep, definisi dan proposisi yang digunakan sebagai landasan pemikiran penelitian dalam hal ini, konsep, definisi dan proposisi yang dirangkai harus relevan dengan topik penelitian. Konsep adalah suatu peristilahan atau lambang yang mempunyai

pengertian tertentu dalam ruang lingkup tertentu. Oleh karena itu konsep pada hakikatnya menunjuk pada suatu pengertian.²²

Adapun definisi adalah batasan pengertian tentang suatu fenomena atau konsep. Definisi memiliki uraian lebih tegas, lebih singkat dan khusus. Oleh karena itu perlunya suatu fenomena atau konsep didefinisikan adalah untuk mempertegas dan mempersempit fenomena yang diteliti.²³

Pada bagian ini akan dijelaskan hal-hal yang berkenaan dengan definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini. Pada suatu penelitian adakalanya diperlukan definisi tersendiri yang khusus dikaitkan dengan topik penelitian. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan penafsiran dan pengertian dari beberapa istilah yang dipergunakan antara lain²⁴.

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁵.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana

²² Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2012, hlm. 41.

²³ *Ibid.*

²⁴ Agus Dwiyanto. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Public*. hal. 78. UGM Press. Yogyakarta. 2006

²⁵ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 1

dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945²⁶.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom²⁷. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia²⁸.

Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah²⁹.

Kementerian Dalam Negeri disingkat Kemendagri adalah Kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan dalam negeri. Kemendagri dipimpin oleh seorang Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Kemendagri merupakan salah satu dari tiga kementerian bersama dengan Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945. Kementerian Dalam Negeri tidak dapat diubah atau dibubarkan oleh Presiden. Menteri Dalam Negeri secara bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan jika Presiden dan Wakil

²⁶ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2

²⁷ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 3

²⁸ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 6

²⁹ UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 7

Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama³⁰.

F. Kerangka Teori

Teori merupakan sebuah sistem idea tau abstraksi yang saling bertautan dan berfungsi menata pengetahuan mengenai dunia dan realitas sedemikian rupa. Teori memuat sejumlah asumsi, pengandaian dan konsep yang digunakan untuk memahami dan memaknai dunia. Dalam sebuah kajian ilmiah, teori memainkan peranan penting untuk menopang prespektif dan sudut pandang peneliti. Prespektif dimaksud adalah ikhtiar peneliti untuk membangun relasi atau narasi tentang kerja dunia (teori) dengan objek penelitian (data) yang dikaji, terutama ketika peneliti melakukan penilaian dan analisis terhadap data-data penelitian yang sistematis. Dengan demikian, teori sebagai sebuah perspektif dapat dijadikan sebagai kerangka kerja (frame work) dalam menganalisis suatu masalah penelitian.

Menurut M.Solly Lubis, landasan teori adalah suatu kerangka pemikiran atau butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan (problem) yang dijadikan bahan perbandingan, pegangan, teoritis, yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang merupakan masukan dalam membuat kerangka berpikir dalam penulisan³¹. Suatu kerangka teori bertujuan cara-cara untuk mengorganisasi dan

³⁰Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan., hlm. 11

³¹Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Madja, Bandung, 1994, hlm.80

menginterpretasi hasil-hasil penelitian dan menghubungkannya dengan hasil-hasil penelitian terdahulu.

Mengacu pada pandangan yang diatas, dalam penelitian ini penulis akan menggunakan teori sebagai analisis untuk menjelaskan permasalahan penelitian dengan mengupayakan keseimbangan antara aspek filosofis, normatif dan sosiologis. Negara Hukum dan Teori keadilan bermartabat sebagai *Grand Theory*; Teori Sistem Hukum sebagai *Middle Range Theory* yang merupakan jembatan dari *grand theory ke applied theory*, dan teori Kewenangan dan teori Bekerjanya Hukum yang merupakan *Applied Theory*

1. Grand Teori

a. Negara Hukum

Negara hukum menjadi *Grand Theory* dalam penelitian ini, oleh karena negara bukan sekedar sekumpulan keluarga belaka atau suatu persatuan organisasi profesi, atau penengah diantara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan antara perkumpulan-perkumpulan suka rela yang diizinkan keberadaannya oleh negara.³²

Berkaitan dengan Negara hukum, dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh

³²C.F. Strong. *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Conservative Study of Their History and Existing*, diterjemahkan oleh SPA Teamwork, Bandung Nusa Media, 1996 hlm.6

karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional (*constitutional state*), yaitu negara yang dibatasi konstitusi.

Menurut J.F. Stahl³³, ada empat unsur dari negara hukum, yaitu :

- 1) Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan
- 3) Pemerintah harus berdasarkan peraturan-peraturan hukum; dan
- 4) Adanya peradilan administrasi.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga cirri penting dalam setiap negara hukum yang disebut dengan istilah *The Rule Of Law*³⁴, yaitu:

- 1) Supremacy of law
- 2) Equality before the law
- 3) Due process of law

Keempat prinsip *rechstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut diatas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip *Rule Of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh *The International Commission Of Jurist*, prinsip-prinsip negara hukum ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak dibutuhkan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap cirri penting negara hukum

³³Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi", PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm 297

³⁴Ibid...

Menurut Jimly Asshidiqie, terdapat dua belas prinsip pokok dari negara hukum yang berpedoman dengan UUD 1945³⁵.

³⁵Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme... Lihat Juga Candra Irawan Politik Hukum Hak kekayaan Intelektual Indonesia “Kritik Terhadap WTO/TRIPs Agreement dan upaya Membangun Hukum Kekayaan Intelektual Demi kepentingan Nasional”*, Bandung : Mandar Maju, 2011, hlm 61-63 Prinsip Pokok Negara Hukum sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie ialah :

1. Supremasi hukum (*Supremacy Of Law*) adanya pengakuan normative dan empiric akan supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*Supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini. Segala sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative action* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah lebih jauh maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative action* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya adalah kaum wanita ataupun anak terlantar.
3. Asas Legalitas (*due process of law*). Setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (re gels)*
4. Pembatasan kekuasaan. Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertical atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-organ eksekutif independen. Pembatasan terhadap kekuasaan di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independen*, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan.
6. Peradilan bebas dan tidak memihak. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Hakim dalam menjalankan tugas judisialnya tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
7. Peradilan Tata Usaha Negara. Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip keadilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutan secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalkannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
8. Peradilan Tata Negara (*constitutional court*). Disamping adanya peradilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga

Untuk dasar pijakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Hukum yang telah tertuang didalam UUD 1945 pada pasal 1 ayat 3 yang berbunyi bahwa “ *Negara Indonesia adalah Negara Hukum* ” dimasukkannya ketentuan ini didalam bagian pasal UUD 1945 yang menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat Negara.

Sejak berdirinya negara Indonesia, para *Founding Father* telah menetapkan Indonesia sebagai negara hukum. Sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 Pra amandemen, yaitu dalam penjelasan Umum yang menyatakan bahwa: Negara Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*). Dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pasca amandemen juga mengatur bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, pentingnya mahkamah konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *check and balances* antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisahkan untuk menjamin demokrasi.

9. Perlindungan hak asasi manusia. Adanya perlindungan *constitutional* terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis
10. Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*)/ dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup ditengah masyarakat
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*). Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democrachy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.
12. Transparansi dan kontrol sosial. Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakkan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Unsur-unsur Negara hukum Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945³⁶, yaitu:

1. Pancasila dijadikan dasar hukum dan sumber hukum, dimana Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai yang hidup di masyarakat juga memuat prinsip dalam agama. Sehingga mempunyai kesamaan dengan demokrasi Islam.
2. Kedaulatan Negara ada pada rakyat dilaksanakan oleh lembaga negara yaitu sebagaimana disebut dalam konstitusi yang bermakna adanya permusyawaratan, hal ini mengingatkan kesamaan dengan prinsip rule of law.
3. Adanya pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi Negara (distribution of powers);
4. Kekuasaan atau pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi;
5. Adanya independensi kekuasaan kehakiman;
6. Adanya kerjasama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah dalam pembentukan hukum dan perundang-undangan;
7. Adanya jaminan hak-hak asasi manusia dan kebebasan yang bertanggungjawab.

Dasar negara yang diformulasikan dalam Pembukaan UUD 1945 mengandung nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Keadilan, Kebebasan, Kerakyatan, dan Kesejahteraan. Dalam Pembukaan UUD 1945 terkandung pokok-pokok pikiran yang merupakan perwujudan dari cita hukum

³⁶www.Kompasiana.com. Tanggal akses 24 Mei 2016

(*rechtssidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis.

Penulis mengambil teori negara hukum sebagai grand theory, fungsi pengawasan antara BPKP dengan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri perlu adanya kepastian hukum dalam arti kewenangannya dalam pelaksanaan fungsi pengawasan keuangan daerah sehingga dengan adanya kepastian hukum tidak akan lagi ada tumpang tindih.

b. Teori Keadilan Bermartabat

Teori Keadilan Bermartabat sebagai *Grand Theory*, teori keadilan bermartabat itu adalah suatu nama dari teori hukum. Bahwa Teori keadilan bermartabat adalah suatu ilmu, dalam hal ini ilmu hukum. Sebagai suatu ilmu hukum, cakupan atau *scope* dari teori keadilan bermartabat dapat dilihat dari susunan atau lapisan dalam ilmu hukum³⁷.

Menurut Teguh Prasetyo, teori keadilan bermartabat sebagai suatu sistem menganut pandangan bahwa manakala suatu konflik tidak terelakan didalam sistem, maka konflik atau ketidaksesuaian, pertentangan maupun kesalingtumpang tindihan antar unsur-unsur dalam sistem itu segera dapat diselesaikan oleh sistem itu sendiri³⁸.

Suatu sistem hukum positif dalam perspektif teori keadilan bermartabat. Hukum positif Indonesia itu satu sistem yang tidak sedang ditunggu, tetapi satu sistem yang eksis. Sistem hukum Indonesia dilihat

³⁷Prof Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, hlm 101

³⁸Ibid., hlm 102

sebagai suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut³⁹.

Menurut Teguh Prasetyo, sifat sistemik dalam teori keadilan bermartabat terkait tuntutan keseimbangan. Pengertian atau definisi dari konsep sistem yang dianut dalam teori keadilan bermartabat adalah suatu perangkat prinsip atau perangkat asas dan perangkat kaidah hukum positif yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan teramat penting dari suatu sistem hukum positif yang keseluruhan telah dirancang menurut pola tertentu, saling berkaitan erat satu bagian dengan bagian yang lain dan saling bahu-membahu antara satu unsur dengan unsur yang lainnya didalam suatu kesatuan tujuan⁴⁰.

Teori Keadilan bermartabat dalam desertasi ini,yaitudalam hal tugas pokok dan fungsi dari masing-masing kelembagaan artinya bahwa jangan sampai dengan menciptakan suatu sistem hukum positif baru berupa lembaga baru akan membuat pelaksanaan menjadi tumpang tindih.

2. Middle Teori (Sistem Hukum)

Middle Teori yang dipilih oleh peneliti dalam penelitian ini adalah “Sistem Hukum”, alasan penelitian menggunakan teori sistem hukum karena dengan sistem hukum yang baik akan menciptakan peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga kewenangan dan kedudukan dari BPKP dan

³⁹ Ibid.hlm.122.

⁴⁰Ibid. hlm 99

Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri terhadap pengawasan keuangan daerah menjadi lebih jelas.

Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami melalui sebuah sistem⁴¹. bahwa suatu sistem adalah suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain⁴².

Sistem adalah sesuatu yang terdiri dari sejumlah unsur atau komponen yang selalu dipengaruhi dan mempengaruhi dan terkait satu sama lainnya oleh satu atau beberapa asas⁴³. Suatu sistem merupakan satu kesatuan yang utuh atau bulat dan didalam sistem tersebut tidak ditemukan adanya pertentangan peran maupun fungsi. Dengan demikian fungsi selalu terkait dengan keadaan dimana bagian-bagiannya satu sama lain tergantung secara fungsional⁴⁴, dan mempunyai batas-batas tertentu tetapi merupakan komponen dari suatu keutuhan yang bulat. Jika salah satu komponen itu berubah maka bagian-bagian lainnya juga pasti berubah.

Sistem juga diartikan sebagai sesuatu yang memiliki orientasi kepada tujuan. Suatu sistem memiliki sub-sistem, atau suatu sistem berorientasi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya. Namun yang prinsipil dalam sistem adalah independensi sistem dari lingkungannya. Bekerja bagian-bagian

⁴¹Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, 2008, Bandung, hlm.3.

⁴²Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, 2000, Bandung, hlm. 48.

⁴³Visser't Hooft, H.PHH: *Filosofie van de rechtswetensschap*, dalam C.F.G Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, 1991, Bandung, hlm.56

⁴⁴Arifin Rahman, *Sistem Politik Indonesia Dalam Perspektif Struktural-fungsional*, (a:SIC, cet., 1), 1998, Surabaya hlm.2

dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga. Adanya kekuatan pemersatu yang mengikat sistem, dan disebut mekanisme control

Jadi sistem merupakan suatu keseluruhan rangkaian, yang mencakup unsur bagian, konsistensi, kelengkapan dan konsepsi atau pengertian dasarnya. Bahwa pada hakikatnya sistem itu merupakan suatu kesatuan dan terbagi-bagi dalam bagian-bagian dalam kesatuan yang terbagi-bagi itu setiap masalah atau setiap persoalan yang muncul selalu dapat menemukan jawaban atau penyelesaiannya. Dengan kata lain, jawaban atau penyelesaian terhadap permasalahan didalam sistem tersebut tidak perlu dicari diluar sistem itu, namun justru terdapat didalam sistem itu sendiri.

Menurut Sudikno Mertokusumo, pada hakikatnya sistem, termasuk sistem hukum merupakan suatu kesatuan hakiki dan terbagi-bagi dalam bagian-bagian didalam mana setiap masalah atau persoalan menemukan jawaban itu terdapat didalam sistem itu sendiri.⁴⁵

Soerjono Soekanto mengatakan sistem hukum pokok-pokoknya adalah; (1) elemen dari sistem hukum, (2) Bidang Sistem Hukum, (3) Konsistensi sistem Hukum, (4) Pengertian Dasar Sistem Hukum, (5) Kelengkapan Sistem Hukum⁴⁶.

J.J.H Bruggink, berpandangan mengenai sistem hukum dan mengatakan:

“jika kita mendengar orang menyebut istilah sistem hukum, maka yang sedang berbicara seringkali adalah seorang pembicara yang

⁴⁵Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Cetakan Kedua, Liberty, 1999, Yogyakarta, hlm., 119

⁴⁶Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, cet 3 UI, Press, 1983, Jakarta, hlm.25.

berkerangka acuan ilmu hukum, yang mendekati hukum dari aspek sistematisnya. Ia dengan itu bermaksud hendak memperlihatkan aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu dalam suatu hubungan saling berkaitan. Istilah sistem hukum yang dimaksud berkenaan dengan suatu keseluruhan hukum yang terbatas”.⁴⁷

Sedangkan menurut John Henry Merryman “*A Legal System is an operating set of legal institution, procedure, and rules*”. Sistem hukum adalah set operasi lembaga-lembaga hukum, prosedur dan peraturan-peraturan.⁴⁸

Menurut Fuller, untuk mengetahui akan keberadaan sistem hukum, maka harus diletakkan delapan asas yang dinamakannya *principles of legality*⁴⁹, yaitu:

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan orang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Suatu sistem hukum terdapat bagian-bagian yang masing-masing terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai hubungan khusus atau tatanan. Pembagian sistem hukum menjadi bagian-bagian sekaligus merupakan

⁴⁷J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta, cet.1, Aditya Bakti, , 1995, Bandung hlm.139

⁴⁸John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition, An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America*, Stanford University Press, 1969, Stanford, California, hlm 1

⁴⁹ Fuller dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 51

cirri sistem hukum. Untuk dapat melakukan pembagian harus ada kriteriumnya. Oleh karena itu kriterium merupakan prinsip yang dijadikan sebagai dasar pembagian. Antara unsur-unsur dari lingkungan diluar sistem terdapat hubungan khusus atau tatanan. Tatanan ini disebut struktur.

Struktur menentukan identitas atau ciri sistem, sehingga masing-masing unsur itu pada dasarnya dapat berubah dan dapat diganti tanpa mengganggu kontinuitas sistem.

Menurut teori Lawrence M. Friedmansistem hukum memiliki tiga elemen, yaitu Struktur Hukum(*legal structure*), Substansi Hukum(*legal substance*), dan Budaya Hukum(*legal culture*)⁵⁰:

- a. Pertama, Struktur Hukum (*legal Structure*). Struktur hukum menyangkut mengenai lembaga-lembaga yang berwenang untuk membuat dan melaksanakan undang-undang yang diciptakan oleh sistem hukum. Bagaimana legislatif melaksanakan fungsinya sebagai pembentuk perundang-undangan. Demikian juga mengenai eksekutif, apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan oleh Presiden beserta Menteri-menteri, birokrat-birokrat dan bagaimana cara polisi melaksanakan tugas⁵¹
- b. Kedua, substansi hukum (*legal substance*). Substansi hukum yaitu berupa materi atau bentuk dari peraturan perundang-undangan. Substansi hukum adalah seperangkat kaidah hukum, norma-norma, pola tingkah laku dari

⁵⁰Lawrence M. Friedman, *Law and society, An Introduction*, Englewood Cliffs, N.J. 07632: Prentice Hall, Inc, 1997, hal. 14

⁵¹Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Yuma Pressindo, 2015, Yogyakarta, hlm. 43

masyarakat atau disebut juga *actual rules or norms used by institutions*. Substansi hukum juga berupa putusan-putusan pengadilan. Putusan pengadilan dapat merupakan peraturan baru atau hukum baru (Putusan Mahkamah Konstitusi). Termasuk juga substansi hukum berupa norma-norma yang hidup dan dipatuhi dalam kegiatan sehari-hari. Oleh karena itu substansi tidak hanya yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga yang formal seperti legislative, yudikatif dan eksekutif, tetapi juga hukum yang hidup (*living law*) didalam masyarakat antara lain kaidah-kaidah hukum kebiasaan yang tidak tertulis. Dengan demikian konsep *legal substance* mencakup juga apa yang dihasilkan oleh masyarakat.⁵²

- c. Ketiga, budaya hukum (*legal culture*) Budaya hukum yaitu sikap orang terhadap hukum dan sistem hukum, yaitu menyangkut kepercayaan akan nilai, pikiran dan/atau ide harapan mereka⁵³.

Hukum akan berperan baik manakala ketiga komponen yaitu struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum itu saling berinteraksi dan memainkan peranan sesuai dengan fungsinya, sehingga hukum akan berjalan secara efektif sesuai dengan fungsinya. Apabila ketiga komponen sistem hukum tersebut tidak berfungsi dengan baik, maka akan muncul permasalahan dalam upaya untuk memfungsikan hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat itu sendiri⁵⁴.

⁵²*Ibid.*

⁵³*Ibid*

⁵⁴Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (kumpulan karya tulis)*, Alumni, 2002, Bandung, hlm. 3

Didalam sistem hukum ketiga komponen (struktur, substansi dan kultur) tersebut saling mempengaruhi dan tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lainnya, bahwa struktur hukum (*legal structure*) yang baik tidak akan berjalan dengan baik kalau tidak ditunjang oleh adanya substansi hukum (*legal substance*) yang baik pula. Demikian pula substansi hukum (*legal substance*) yang baik tidak ada dapat dirasakan manfaatnya kalau tidak ditunjang oleh struktur hukum (*legal structure*) yang baik. Selanjutnya struktur hukum dan substansi hukum yang baik tidak akan dapat dirasakan eksistensinya kalau tidak didukung oleh budaya hokum (*legal culture*) masyarakat yang baik pula.

Berdasarkan pengertian Sistem Hukum tersebut, dalam penelitian ini adalah sebagai teori untuk, (1) membedah kewenangan lembaga pengawasan internal instansi pemerintah, dan (2) membedah kedudukan lembaga pengawasan internal instansi pemerintah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

3. Applied Teori

a. Kewenangan

Middle Range Theory yang dipilih oleh Peneliti dalam Penelitian ini adalah teori kewenangan. Alasan Peneliti menggunakan teori kewenangan sebagai *Middle Range Theory* karena teori ini menghubungkan antara *Grand Theory* (teori kelembagaan) dengan *Applied Theory* (teori pengawasan).

Kewenangan sebagai *Middle Range Theory* merupakan salah satu teori yang sangat penting dalam kerangka menganalisis pada fokus kajian disertasi ini yang akan ditulis mengenai Kewenangan. Alasan Peneliti menggunakan teori ini karena adanya pengawasan keuangan daerah yang dilakukan BPKP dan Inspektorat dengan objek keuangan daerah.

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu "*authority of theory*" (dalam bahasa Belanda "*theorie van hetgezag*", dalam bahasa Jerman "*theorie der autoritat*"). HD. Stoud, seperti dikutip oleh Ridwan HB, menyatakan pengertian kewenangan adalah "keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik".⁵⁵

Ateng Syafrudin membedakan pengertian kewenangan dengan wewenang dikatakan bahwa,

Perbedaan antara pengertian "kewenangan" (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*) adalah sebagai berikut: Kewenangan adalah apa yang disebut dengan "kekuasaan formal", kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan "wewenang", adalah hanya mengenai suatu "bagian" (*onderdeel*) tertentu saja dari kewenangan.⁵⁶

Wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan. Philipus. M. Hadjon mengatakan,

⁵⁵H Salim, dan ES Nurbadi, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 183

⁵⁶Ateng Syafrudin dalam Philipus. M Hadjon, Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*), *Jurnal Pro Justitia* Tahun XVI No.1, Universitas Parahyangan, Bandung, 1998, hlm.90

Jika dicermati secara seksama, terdapat sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegdheid*”, perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun hukum privat. Dalam hukum Indonesia, istilah kewenangan digunakan dalam konsep hukum publik. Hadjon menegaskan bahwa kewenangan (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, kewenangan berkaitan dengan kekuasaan.⁵⁷

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan, meliputi:

- 1) Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan, sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui Atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan tersebut diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya adalah UUD NRI 1945). Dengan kata lain, Atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan⁵⁸.
- 2) Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat “*besluit*” oleh pejabat pemerintah (pejabat tata usaha negara) kepada pihak lain, dengan “kata penyerahan” berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan memenuhi syarat-syarat tertentu⁵⁹.
- 3) Mandat diartikan sebagai suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan, pelimpahan tersebut bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan “atas nama” pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Tanggung jawab dalam hal ini tidak berpindah kepada penerima mandat (*mandataris*) melainkan tanggung jawab tetap berada ditangan pemberi mandat. Dengan demikian semua akibat yang ditimbulkan dari adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris, adalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemberi mandat⁶⁰.

⁵⁷Philipus M. Hadjon dalam Ismail, *Ringkasan Eksekutif Desertasi Ilmiah Kedudukan dan Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Dalam penindakan Pelanggaran Pemilihan Umum Untuk mewujudkan Pemilihan Umum Yang Demokratis*, Universitas Jayabaya, 2016, hlm 25

⁵⁸Indroharto dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, 2008, Jakarta hlm. 104

⁵⁹*Ibid.* hlm. 104

⁶⁰*Ibid.*, hlm. 104

Selanjutnya Menurut Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa kewenangan dapat diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

“Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Menurut Hadjon, terdapat perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut”.⁶¹

Menurut Prajudi Atmosudirdjo kewenangan adalah

“apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu dahulu yang perlu dipahami ialah mengenai kewenangan dan wewenang”.⁶²

Kedua cara organ pengawasan antara BPKP dengan Itjen Kemendagri dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan masing-masing. Dikarenakan tindakan maupun keputusan yang diambil dari satu organ lembaga pengawasan dapat menimbulkan akibat hukum.

Berdasarkan pengertian kewenangan tersebut, Fungsi *Middle Theory* “Teori Kewenangan” dalam Penelitian ini adalah, sebagai teori yang

⁶¹ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, 2011, Yogyakarta. hlm 85

⁶² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, 2001, Jakarta hlm. 27

dipergunakan untuk membedah kewenangan pengawasan keuangan daerah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri

b. Teori Bekerja Hukum

Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan yang dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, namun efek dari peraturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya yang baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatan sosialnya berkurang atau tidak ada sama sekali maka hukum tidak akan bisa berjalan dengan baik, karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.⁶³

Bekerjanya hukum dapat diartikan sebagai kegiatan penegakan hukum. Penegakan hukum pada hakekatnya merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan hukum menjadi kenyataan. Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu : lembaga pembuat hukum (*law making institutions*), lembaga penerap sanksi (*sanction activity institutions*), pemegang peran (*role occupant*), serta kekuatan sosial personal (*sosietal personal porce*), budaya hukum (*legal culture*) serta unsur-

⁶³ <http://zriefmaronie.blogspot.com/2014/05/bekerjanya-hukum-dalam-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 26 Juni 2018.

unsur umpan balik (*feed back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.⁶⁴

Konsepsi operasional tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat didasarkan pada dua konsep yang berbeda yaitu konsep tentang ramalan-ramalan mengenai akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing tahun 1973 dan konsep Hans Kelsen tentang aspek rangkap dari suatu peraturan hukum.⁶⁵

Berdasarkan konsep Lundberg dan Lansing serta konsep Hans Kelsen tersebut, Robert B. Seidman dan William J. Chambliss menyusun suatu konsep bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Secara garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa faktor utama. Faktor tersebut meliputi keseluruhan komponen sistem hukum, yaitu faktor substansial, faktor struktural dan faktor kultural.⁶⁶

Pendekatan model Seidman bertumpu pada fungsinya hukum berada dalam keadaan seimbang, artinya hukum akan dapat bekerja dengan baik dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya apabila ketiga elemen tersebut berfungsi optimal. Untuk efektifitas hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :⁶⁷

Pertama, lembaga pembuat peraturan; apakah lembaga itu mempunyai kewenangan maupun legitimasi dalam membuat aturan atau undang-undang.

⁶⁴ <http://daniputralaw.blogspot.com/2012/10/teori-chambliss-seidman.html>, diakses pada tanggal 26 Juni 2018.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ <http://inugrahaalaziz.blogspot.com/2014/07/bekerjanya-hukum-dalam-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 31 Desember 2014.

Berkaitan dengan kualitas materi normatifnya, apakah sudah memenuhi syarat dan jelas perumusannya;

Kedua, pentingnya penerap peraturan; pelaksana harus tegas melaksanakan perintah undang-undang tanpa diskriminasi atau *equal justice under law*;

Ketiga, pemangku peran; diharapkan mentaati hukum, idealnya dengan kualitas internalization. Perilaku dan reaksi pemangku peran merupakan umpan balik kepada lembaga pembuat peraturan maupun pelaksana peraturan, apakah kedua elemen tersebut telah melakukan fungsinya dengan optimal.

Hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum, tetapi perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. Yang dimaksud tidak bekerja disini, bisa datangnya dari pembuat peraturan hukum, atau dari para penerap peraturan/pelaksana, atautah dari pemangku peran. Selain itu dapat dikaji kendala-kendala eksternal global yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, seperti adanya tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional.

Menurut Robert B Seidman, ada tiga faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum yaitu : 1) peraturan perundang-undangan. 2) aparat pelaksana (penegak hukum) dan 3) masyarakat (kesadaran dan kepatuhan hukum). Sementara Soerjono Soekanto menyatakan ada lima faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum di masyarakat, yaitu : 1) peraturan perundang-undangan; 2) aparat pelaksana (penegak hukum); 3) masyarakat (kesadaran

dan kepatuhan hukum). 4) sarana prasarana; dan, 5) dana. Selain faktor yang telah disebutkan Robert B Seidman dan Soerjono Sukanto di atas, menurut Muchsin perlu ditambahkan juga mengenai : 1) masalah kesejahteraan bagi penegak hukum serta, 2) diterapkannya *reward and punishment*.⁶⁸

Bekerjanya hukum dimulai dengan pembuatan hukum, pembuatan hukum merupakan pencerminan model masyarakatnya. Menurut Chambliss dan Seidman, model masyarakat dapat dibedakan dalam dua model, yaitu : 1) Model kesepakatan nilai-nilai (*value consensus*); Bahwa pembuatan hukum adalah menetapkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat dan merupakan pencerminan nilai-nilai yang disepakati oleh warga masyarakat, 2) Model masyarakat konflik; Bahwa pembuatan hukum dilihat sebagai proses adu kekuatan, negara merupakan senjata di tangan lapisan masyarakat yang berkuasa. Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai, negara tetap dapat berdiri sebagai badan tidak memihak (*valuenutral*).⁶⁹

Pembuatan hukum di sini hanya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang disepakati dan dipertahankan oleh warga masyarakat. Langkah pembuatan hukum dimungkinkan adanya konflik-konflik atau tegangan secara internal, dimana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat saja terjadi tanpa mengganggu kehidupan masyarakat. Padahal pembuatan hukum memiliki arti yang sangat penting dalam merubah perilaku warga masyarakat. Hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan karena tanpa penegakan,

⁶⁸ Muchsin, *Op. Cit.*, hlm. 4.

⁶⁹ <http://dianauliacloud.blogspot.com/2012/06/normal-0-false-false-false-in-x-none-x.html>, diakses pada tanggal 26 Juni 2018

hukum tidak berarti apa-apa. Namun ketika bertentangan dengan keadaan di masyarakat maka kelahiran hukum itu akan sia-sia.⁷⁰

Secara yuridis dan ideologis, instansi penegak hukum dan aparat penegak hukum di Indonesia merupakan suatu kesatuan sistem yang terintegrasi dalam membangun satu misi penegakan hukum. Meskipun penegakan hukum secara prinsip adalah satu, namun secara substantif penegakan hukum, penyelesaian perkara akan melibatkan seluruh integritas kepribadian para aparat penegak hukum yang terlibat di dalamnya. Keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang akan dijalankan itu dibuat.

Konsep bekerjanya hukum harus berakar dari budaya hukum dan sistem hukum Indonesia yang lebih menekankan pada prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat berlandaskan asas kekeluargaan. Penyelesaian secara musyawarah mufakat dalam hubungan industrial akan menghasilkan *win-win solution* diantara semua pihak dan dapat menciptakan keseimbangan hubungan antara lembaga pengawasan di Indonesia khusus pengawasan keuangan daerah. Sistem sosial yang selama ini berjalan dapat berlangsung harmonis sehingga harmonisasi peraturan pengawasan dapat terus terjaga.

4. Harmonisasi Hukum (Teori Pendukung)

Peraturan perundang-undangan di suatu negara merupakan suatu bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum di negara tersebut. Sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu negara peraturan

⁷⁰<http://Zriefmaronie.blogspot.com>, *Loc. Cit.*

perundang-undangan tidak dapat berdiri sendiri terlepas dari sistem hukum Negara tersebut. Di dalam suatu sistem termuat adanya berbagai komponen, berbagai kegiatan yang merupakan fungsi dari setiap komponen, adanya saling keterhubungan serta ketergantungan antar komponen, adanya keterpaduan (integrasi) antar komponen, adanya keluasan sistem (ada kawasan di dalam sistem dan di luar sistem), dan gerak dinamis semua fungsi dari semua komponen tersebut mengarah, berorientasi ke pencapaian tujuan sistem yang telah ditetapkan.

Dari unsur-unsur sistem tersebut, dapat ditarik berbagai pengertian atau batasan sistem, antara lain:

1. Sistem adalah komposisi atau susunan yang serasi dari fungsi komponennya.
2. Sistem adalah rangkaian komponen yang saling berkaitan dan berfungsi ke arah tercapainya tujuan sistem yang telah ditetapkan lebih dahulu.
3. Sistem adalah pengkoordinasian (pengorganisasian) seluruh komponen serta kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan lebih dulu.

Pasal 2 UUD NRI 1945, yang berbunyi: “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”

Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945, yang berbunyi:

“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Pasal 7 ayat (1) UUD NRI 1945, yang bebunyi:

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden;
- d. Peraturan Daerah.

Pasal 7 ayat (4) UUD NRI, yang berbunyi:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”

Sedangkan beberapa definisi hukum menurut beberapa pakar hukum antara lain:

Utrecht⁷¹, menyebutkan bahwa ;

hukum adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat tersebut

L.M. Gandhi⁷², menyebutkan bahwa;

“Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum,

⁷¹ Utrecht dalam Setio Supto Nugroho (Kepala Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Perekonomian Sekretariat Negara), ”Makalah Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, 2009, Jakarta

⁷²<https://fauzieandpartners.wordpress.com/2009/12/11/harmonisasi-hukum/>

kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum”.

Tanpa adanya harmonisasi sistem hukum, akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindungi. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi sistem hukum.

Dalam perpektif demikian, langkah untuk menuju harmonisasi hukum dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan harmonisasi materi (substansi). Untuk hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya, dan hal kedua menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa harmonisasi sistem hukum internasional adalah pengharmonisan pluralitas sistem hukum dalam sistem hukum Internasional, untuk membentuk uniformitas sistem hukum yang dapat disetujui dan diterima oleh semua negara dalam melaksanakan transaksi-transaksi perdagangan internasional. Dirumuskan dalam dua langkah yaitu penyesuaian sistem hukum nasional menjadi sistem hukum yang bersifat global dan dengan demikian yang harmonis dan seragam adalah hukum positifnya (*harmony of law*) dan penyesuaian norma-norma hukum tertentu menjadi satu kesatuan norma yang bersifat global yang kelak dapat digunakan sebagai sarana penyelesaian sengketa,

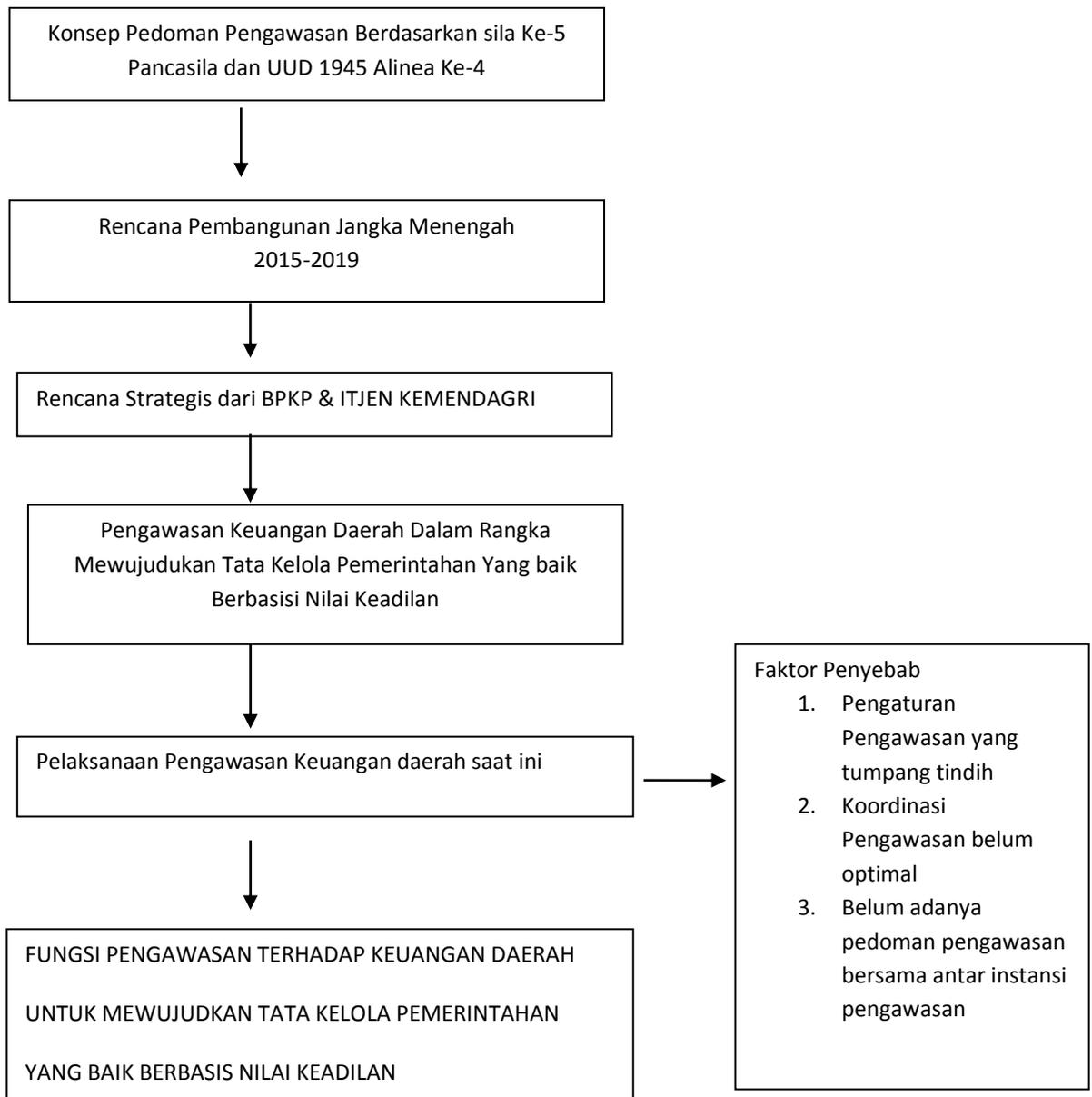
dengan demikian yang harmonis dan seragam adalah keputusan-keputusan hakim (*harmony of decision*) secara global.

Perumusan langkah yang ideal yang ditempuh dalam harmonisasi sistem hukum adalah sebagaimana dikemukakan oleh L. Friedmann⁷³ yaitu perlu melakukan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal system*) yang mencakup komponen materi hukum (*legal substance*), komponen struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*). Dengan demikian harmonisasi sistem hukum nasional melibatkan mata rantai hubungan ketiga komponen sistem hukum tersebut dalam kerangka sistem hukum nasional

Selanjutnya memperhatikan sistem hukum nasional sebagai masukan, yaitu memperhitungkan keberadaan sistem hukum nasional yang sedang berjalan (*existing legal system*), yang menyangkut unsur-unsur substansi hukum, tata hukum yang terdiri tatanan hukum eksternal yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi serta tatanan hukum internal yaitu asas-asas hukum yang melandasinya, struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*), yang terdiri atas berbagai badan institusional atau kelembagaan publik dengan para pejabatnya.

⁷³ Ibid

G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme, karena penelitian ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu gagasan atau ide serta teori baru dalam sistem hukum tata negara khususnya untuk proses fungsi pengawasan keuangan daerah dengan melakukan norma hukum baru tentang rencana pengawasan 5(lima) tahunan terhadap pengawasan keuangan daerah.

2. Pendekatan Penelitian

Sehubungan dengan tipe Penelitian yang digunakan, adalah Penelitian hukum normative, maka diperlukan adanya pendekatan (*approach*) terhadap permasalahan yang ada. Menurut Johny Ibrahim,

pendekatan yang digunakan dalam suatu Penelitian normatif, tidak menutup kemungkinan bagi seseorang Peneliti hukum yang menggunakan tipe Penelitian hukum normatif, untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris, untuk kepentingan dan analisis hukum sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif. Penelitian hukum normatif ini kemudian meneliti pula berbagai bahan hukum banyak yang memiliki sifat empiris, namun ada didalam norma seperti sejarah hukum, dan kasus-kasus hukum yang telah diputus⁷⁴.

⁷⁴Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2010, hlm 300

Pendekatan yang digunakan dalam tipe Penelitian normatif ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah, dan pendekatan sosiologis.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi Penelitian yang digunakan dalam Penelitian ini adalah *deskriptif analitis*,⁷⁵ yaitu memberikan deskripsi dan gambaran menyeluruh, mengenai fungsi pengawasan Terhadap Keuangan Daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Pada level kebijakan, peraturan dan kelembagaan, kemudian menganalisis problematika tersebut berdasarkan norma hukum, teori hukum dan metode penafsiran hukum, dengan mengupayakan keseimbangan antara aspek filosofis yuridis dan sosiologis.

4. Sumber Bahan Penelitian

Mengingat Penelitian disertasi ini adalah Penelitian hukum normatif, sumber bahan hukum yang diteliti dibedakan antara bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum terseir yang dijabarkan sebagai berikut⁷⁶ :

- a. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yaitu :

⁷⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2008, hlm 10

⁷⁶Bambang Sugono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, 2001, Jakarta, hlm 114

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- 2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- 3) UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 4) UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- 5) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- 6) UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- 7) Undang –undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- 8) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.
- 9) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- 10) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2006 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

14) Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

15) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri

b. Bahan hukum sekunder merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi⁷⁷, yang meliputi:

1) Buku-buku yang ditulis para ahli tentang pengawasan, keuangan negara, keuangan daerah dan kelembagaan

2) Jurnal-jurnal ilmiah/jurnal hukum

3) Kamus-kamus hukum

4) Literatur-literatur mengenai Pemerintahan dan Pengawasan

c. Bahan hukum tersier, yaitu :

1) Kamus umum bahasa Indonesia

2) Ensiklopedia serta catalog; dan Internet

5. Teknik Pengumpulan Bahan

Bahan Penelitian yang dikumpulkan adalah berupa bahan primier, bahan sekunder, dan bahantersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan Penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan bahan yang digunakan dalam Penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat

⁷⁷Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit* Hal. 141

ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan pengawasan keuangan daerah.

6. Teknik Analisis

Bahan yang diperoleh dalam studi kepustakaan, dan aturan-aturan perundang-undangan, kemudia diuraikan oleh Peneliti dan dihubungkan sedemikian rupa satu dengan yang lain, secara sistemik sehingga tersaji dalam tulisan yang tersistematisasi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah tersebut di atas.

Penelitian ini selain menggunakan *Analisis Kualitatif*, yakni meneliti tentang kualitas dari obyek dan dijabarkan dengan kalimat-kalimat, sehingga diperoleh pembahasan atau paparan yang sistematis dan dapat dimengerti,⁷⁸ juga menggunakan analisis dengan metode *Diskriptif* serta *Interprestasi* hukum, yaitu dengan menjabarkan dan menafsirkan data-data hasil Penelitian berdasarkan teori-teori, dokumen dan norma-norma hukum. Cara pengolahan data dilakukan secara deduktif yaitu menarik kesimpulan dari kewenangan pengawasan. Selanjutnya data yang ada tersebut dianalisis untuk melihat pengawasan yang dilakukan BPKP dan Itjen Kemendagri terhadap pengawasan keuangan daerah.

I. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan inventarisasi kepustakaan yang dilakukan menunjukkan bahwa penelitian ini jelas memiliki pokok bahasan yang berbeda dengan penelitian yang telah ada sebelumnya, oleh karena itu disertasi ini dapat

⁷⁸Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit* Hal. 99

dipertanggungjawabkan keasliannya. Hasil penelusuran terhadap beberapa Disertasi para peneliti terdahulu yang hampir mirip dengan penelitian ini dapat dilihat dari tabel berikut ini :

No	Nama	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Keterangan
1	La Ode Husen	Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistim Ketatanegaraan Indonesia	Dalam disertasi tersebut fungsi pengawasan DPR dalam mengawasi eksekutif dalam pelaksanaan undang-undang, antara lain berupa pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pengelolaan keuangan negara dan pengawasan dalam kebijakan pemerintah, sedangkan BPK berfungsi memeriksa dan mengawasi pengelolaan keuangan negara dan hasil pemeriksaan tersebut tidak lagi diberitahukan, melainkan diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD, sesuai dengan Pasal 23 E ayat (2) UUD NRI 1945	UNPAD Bandung 2003
2	Hisar Siregar	Badan Intelijen Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Aspek Hukum Kelembagaan Negara dan Fungsi.	Dalam Desertasi ini membahas kelembagaan BIN dalam struktur kelembagaan.	2015 Universitas Sriwijaya
3	Edi Hasmi	Fungsi Pengawasan Terhadap Hakim Oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia Dalam Rangka Pencegahan	Dalam disertasi tersebut Edi Hasmi memfokuskan pada Lembaga Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk melakukan fungsi pengawasan	Universitas Jayabaya Tahun 2015

		Tindak Pidana Korupsi Untuk Mewujudkan Peradilan Yang Agung	kehakiman baik secara preventif, korektif dan refresif, sehingga independensi kekuasaan kehakiman berjalan sesuai dengan tujuan dalam rangka menciptakan keadilan bagi masyarakat, melalui pengawasan etika dan disiplin hakim.	
4	Tiyar Cahya Kusuma	Fungsi Pengawasan Terhadap Keuangan Daerah Untuk Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Berbasis Nilai Keadilan	Mengkaji kewenangan pengawasan keuangan daerah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kemendagri	dalam penelitian Unissula Semarang

J. Rencana Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini pada akhirnya akan disusun dalam bentuk disertasi yang terdiri dari 6 (enam) bab yaitu :

Bab I Pendahuluan Berisi Latar Belakang Permasalahan, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Orisinalitas Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II Kajian Pustaka

Dalam bab ini dibahas mengenai Pengawasan Keuangan Berbasis Nilai Islam, Kelembagaan Negara, Pengawasan, Keuangan Daerah, Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

- BAB III** Eksistensi pengawasan keuangan daerah antara BPKP dan Inspektorat Jenderal Kemendagri dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik berbasis nilai keadilan
- Dalam bab ini dibahas mengenai BPKP sebagai lembaga pengawas Internal Pemerintah, Inspektorat Jenderal sebagai lembaga pengawas internal pemerintah, Pengawasan Itjen Kementerian teknis lainnya, Pengawasan teknis Inspektorat Provinsi, Pengawasan teknis Inspektorat Kabupaten/Kota
- BABIV** Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan dan Fungsi Pengawasan di Berbagai Negara
- Bab ini berisi mengenai permasalahan pengawasan keuangan daerah di Indonesia, Sistem Pengawasan, Penyelenggaraan Pemerintahan di Beberapa Negara.
- BABV** Konsep Pengawasan
- Bab ini berisi mengenai Pengawasan BPKP, Pengawasan Itjen Kemendagri, Analisis Pembahasan
- BABVI** Kesimpulan & Saran
- Kajian pada bab ini berisikan kesimpulan dan saran yang relevan dengan judul usulan Penelitian disertasi