

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah pada masa lalu dipahami sebagai kewajiban. Artinya penyelenggaraan otonomi daerah lebih menitikberatkan peranan dan tanggung jawab pemerintah daerah kepada pemerintah pusat untuk menjalankan pembangunan nasional. Sebagai konsekuensinya pemerintah daerah lebih mematuhi arahan dan instruksi pemerintah pusat daripada memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah. Hal tersebut mudah dipahami karena pada waktu itu tujuan penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan koordinasi dan integrasi nasional untuk memantapkan stabilitas dan pembangunan nasional.

Asas yang digunakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lalu adalah asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pada praktiknya asas dekonsentrasi adalah bentuk halus dari pelaksanaan sentralisasi. Hal tersebut diperkuat dengan ketergantungan pendanaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Penyelenggaraan otonomi daerah pada masa sekarang lebih dipahami sebagai hak, yaitu hak masyarakat daerah untuk mengatur dan mengelola kepentingannya sendiri serta mengembangkan potensi dan sumber daya daerah. Penyelenggaraan otonomi dimaksudkan agar dapat mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas,

meningkatkan peran serta masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tujuan penyelenggaraan otonomi daerah pada era reformasi sekarang ini adalah lebih menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Salah satu aspek pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah memainkan peranan yang sangat penting dalam mendukung siklus perencanaan strategik daerah.

Pengelolaan keuangan daerah memerlukan adanya suatu pengawasan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas penggunaan dana untuk penyelenggaraan pemerintahan. Pengawasan yang andal, diharapkan dapat menjamin pendistribusian dana yang merata pada semua sektor publik, sehingga penggunaan keuangan daerah sesuai dengan peruntukannya. Adanya pengawasan di dalam pengelolaan keuangan pemerintah, akan dapat mencegah terjadinya penyimpangan penggunaan anggaran.

Dalam rangka mewujudkan *good governance* di lingkungan pemerintahan daerah, pemerintah harus melakukan reformasi dalam segala aspek

pengelolaan keuangan daerah. Salah satu langkah yang harus dilakukan pemerintah daerah adalah melakukan audit baik internal maupun eksternal dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Tahun 2008 menjadi sebuah tonggak perubahan yang penting pada dunia pengawasan Indonesia. Pola pengelolaan pengawasan keuangan negara yang saat ini cenderung repressif, telah bergerak menjadi preventif. Terbitnya aturan hukum tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dapat dibaca sebagai titik pergeseran yang mendorong setiap instansi pemerintah harus segera membangun sistem pengendalian yang mampu mencegah berbagai penyimpangan keuangan negara.

Auditor pemerintah terdiri dari Inspektorat Jenderal Departemen, Satuan Pengawas Intern (SPI) di lingkungan lembaga negara dan BUMN/BUMD, Inspektorat Wilayah Propinsi (Itwilprop), Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota (Itwilkab/Itwilkot), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang merupakan lembaga pemeriksa eksternal yang independen.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan amanat dari ketentuan Pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan :

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi :
 - a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;

- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai fungsi perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, pemeriksaan (audit), pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan kegiatan-kegiatan diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna, sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya, hal ini sesuai dengan pendapat Handyaningrat yang mengatakan bahwa pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.¹

Agar dapat menjalankan tugasnya sebagai aparat pengawasan dan agar sejalan dengan pokok dan fungsi sebagai sebuah lembaga yang membantu walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam bidang pengawasan daerah, Inspektorat Kota Salatiga membangun sebuah visi “terwujudnya pengawasan yang profesional”.

¹ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Gunung Agung, Jakarta, 1996, hlm. 143.

Dalam visi tersebut terkandung maksud untuk mengimplementasikan amanat rakyat sebagaimana yang tertuang dalam Ketetapan MPR RI Nomor : XI/MPR/1998 dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, serta visi Kota Salatiga, yaitu “Terwujudnya Masyarakat Kota Salatiga yang Mandiri, Demokrasi, Adil dan Sejahtera, yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Bersama Masyarakat”.

Inspektorat Kota Salatiga sebagai salah satu lembaga pengawas intern pemerintah mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan melaksanakan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tugas pokok dan fungsi Inspektorat Kota Salatiga seperti tertuang dalam Keputusan Walikota Salatiga Nomor 39 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Inspektorat Kota Salatiga adalah membantu walikota dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang pengawasan daerah, sedangkan fungsi salah satunya adalah pengendalian sumber daya aparatur dan keuangan. Tugas pokok dan fungsi tersebut menunjukkan tanggung jawab dan kewenangan yang harus dilaksanakan oleh Inspektorat Kota Salatiga dalam rangka membantu tugas walikota untuk meningkatkan kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan pemerintah Kota Salatiga.

Inspektorat Kota Salatiga sebagai pengawas intern melakukan audit terhadap pengelolaan keuangan daerah. Menurut Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/05/M.PAN /03/2008 tentang

Standar Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah bahwa pengawasan intern adalah seluruh proses kegiatan audit, review, pemantauan, evaluasi, dan kegiatan pengawasan lainnya berupa asistensi, sosialisasi dan konsultasi terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Sedangkan audit merupakan proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, objektif dan profesional berdasarkan standar audit untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektifitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Secara garis besar audit dapat didefinisikan sebagai pengumpulan dan evaluasi bukti mengenai informasi untuk menentukan dan melaporkan derajat kesesuaian antara informasi tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan.

Seorang auditor harus melaksanakan tupoksi dengan efektif, yaitu dengan cara mempersiapkan kertas kerja dalam pemeriksaan melaksanakan perencanaan, koordinasi dan penilaian efektifitas tindak lanjut serta konsistensi laporan audit.

Untuk mewujudkan adanya pengawasan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) yang baik dan berkualitas, diperlukan adanya suatu standar ukuran mutu yang sesuai dengan perintah audit masing-masing Aparat Pengawas Internal Pemerintah. Dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara : Nomor 05/MS.Pan03/2008 tentang Standar

Audit Aparat untuk Melaksanakan Audit sesuai Dengan Perintah (APIP) menegaskan bahwa standar audit APIP wajib digunakan sebagai acuan bagi seluruh Aparat Pengawas Internal Pemerintah, dan digunakan untuk melaksanakan audit sesuai dengan perintah audit masing-masing.

Dari uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian untuk mengetahui lebih dalam mengenai : **“Peran Auditor Sebagai Pengawas Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Salatiga (Studi Kasus Di Inspektorat Kota Salatiga)”**.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dalam tesis ini penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran auditor Inspektorat Kota Salatiga sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Salatiga?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi auditor Inspektorat Kota Salatiga sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Salatiga dan bagaimanakah solusi-solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dan mengkaji peran auditor Inspektorat Kota Salatiga sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Salatiga;
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi oleh auditor Inspektorat Kota Salatiga sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Salatiga dan solusi-solusinya.

D. Manfaat Penelitian

Tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis, yaitu :

1. Teoretis;

Untuk melengkapi dan menambah pengetahuan di bidang ilmu hukum, khususnya hukum tata negara yang berkaitan dengan peran auditor sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Praktis.

- a. Bagi penulis adalah untuk menerapkan ilmu pengetahuan yang telah diperoleh di bangku kuliah dan dalam rangka memenuhi tugas menyelesaikan pendidikan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

- b. Memberi tambahan masukan bagi instansi pemerintah atau kalangan masyarakat demi terselenggaranya pemerintahan daerah yang *good governance*.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengawasan dan Auditor

Terdapat tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan. Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsepsi maupun aplikasinya.²

- a. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan;
- b. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai;
- c. 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 atau kriteria yang ada.

Pada tataran teknis aplikatif juga berbeda, monitoring oleh DPRD dilakukan pada tahap awal. Pengendalian dilakukan terutama pada tahap menengah (operasional), yaitu level pengendalian manajemen (*management control*) dan pengendalian tugas (*task control*), sedangkan pemeriksaan dilakukan pada tahap akhir. Objek yang diperiksa yaitu kinerja anggaran (*anggaran policy*), anggaran kinerja, dan laporan pertanggungjawaban yang terdiri atas nota perhitungan APBD, neraca, laporan aliran kas, dan laporan surplus/defisit anggaran.³

Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan (diskresi) kepada daerah untuk mengelola dan

² Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Kedua, Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 213.

³ *Ibid.*, hlm. 214.

memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian wewenang dan keleluasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan dan pengendalian yang kuat.

Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (*social control*). Penguatan fungsi pengendalian dilakukan melalui pembuatan sistem pengendalian intern yang memadai dan pemberdayaan internal auditor pemerintah daerah (misalnya inspektorat).

Auditor adalah seseorang yang memiliki kualifikasi tertentu dalam melakukan audit. Secara umum auditing adalah suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan-pernyataan tentang kegiatan dan kejadian ekonomi, dengan tujuan untuk menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan, serta penyampaian hasil-hasilnya kepada pemakai yang berkepentingan.⁴

Jika diklasifikasikan menurut perannya, auditor dapat dibagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu :⁵

- a. Auditor pemerintah;
- b. Auditor intern; dan
- c. Auditor independen atau akuntan publik.

⁴ Dedy Christiyanto, *Pengaruh Kemampuan, Motivasi, dan Pengalaman Terhadap Kinerja Auditor Independen (Studi Empiris Pada Kantor Akuntan Publik Di Kota Semarang)*, Jurusan Akuntansi, FEB, Universitas Brawijaya, Malang, Tanpa Tahun, hlm. 2.

⁵ *Ibid.*

2. Keuangan Negara/Daerah

Keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, keuangan negara pada Perjan Perum, PN-PN dan sebagainya, sedangkan definisi keuangan negara dalam arti sempit hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya. Keuangan negara merupakan urat nadi dalam pembangunan suatu negara dan amat menentukan kelangsungan perekonomian, baik sekarang maupun yang akan datang.⁶

Berikut disebutkan beberapa pengertian keuangan negara oleh beberapa pakar sebagaimana dirangkum oleh W. Riawan Tjandra, yaitu :⁷

a. M. Ichwan

Rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya 1 (satu) tahun mendatang.

b. Geodhart

Keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.

Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart, meliputi :

- 1) Periodik;
- 2) Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
- 3) Pelaksanaan anggaran mencakup 2 (dua) wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan;
- 4) Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

c. Glenn A. Welsch

Budget adalah suatu bentuk *statement* dari rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk atau *blue print* di dalam periode itu.

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 11.

⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hlm. 176-178.

d. John F. Due

Budget adalah suatu rencana keuangan untuk suatu periode waktu tertentu. *Government budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data tentang pengeluaran dan penerimaan se-benarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau.

Unsur-unsur definisi John F. Due adalah :

- 1) Biasanya anggaran belanja memuat data-data keuangan mengenai pengeluaran-pengeluaran dan penerimaan-penerimaan dari tahun-tahun yang sudah lalu;
- 2) Jumlah-jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang;
- 3) Jumlah taksiran-taksiran untuk tahun yang sedang berjalan;
- 4) Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

e. Otto Ekstein

Anggaran belanja adalah suatu pernyataan rinci tentang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk waktu satu tahun.

f. Van der Kemp

Keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.

Sedangkan definisi keuangan negara sebagaimana direkomendasikan dalam Seminar *Indonesische Comptabiliteit Wet* (ICW) pada tanggal 30 Agustus - 5 September 1970 di Jakarta, yaitu : “Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.⁸

Pengertian keuangan negara menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

⁸ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Cetakan Pertama, Gransindo, Jakarta, 2013, hlm. 3.

Perumusan keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17

Tahun 2003 menggunakan beberapa pendekatan, yaitu :⁹

a. Pendekatan dari sisi objek;

Keuangan negara meliputi seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, di dalamnya termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan yang terselenggara dalam bidang fiskal, moneter, dan/atau pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, segala sesuatu dapat berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

b. Pendekatan dari sisi subjek;

Keuangan negara meliputi negara dan/atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

c. Pendekatan dari sisi proses; dan

Seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

d. Pendekatan dari sisi tujuan.

Keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Begitu luasnya cakupan yang dapat dikategorikan sebagai keuangan negara, bahkan kekayaan yang dimiliki oleh pihak lain, baik badan hukum swasta maupun pihak ketiga lainnya, yang perolehannya sebagai akibat adanya fasilitas yang diberikan oleh pemerintah termasuk keuangan negara.

Dengan demikian, tidak lagi dibedakan antara keuangan negara/keuangan daerah dan keuangan swasta, karena sepanjang badan lain yang kekayaannya diperoleh dengan menggunakan fasilitas negara dikategori-

⁹ Adrian Sutedi, *loc.cit.*

kan sebagai keuangan negara. Oleh karena itu, rumusan dan pengertian keuangan negara dan keuangan daerah, maupun keuangan badan hukum privat lainnya perlu dirumuskan kembali agar tidak menimbulkan kekacauan dalam berpikir, yang dapat mengakibatkan negara atau daerah mengalami kerugian yang tidak ada batasnya.¹⁰

3. Pemerintahan Daerah

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan¹¹.

Kata pemerintahan sebenarnya berasal dari kata dalam bahasa Inggris, yaitu *government* yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan. Selain itu, ada juga yang berpendapat bahwa *government* tidak selalu memiliki makna pemerintahan. Samuel Edward Finer mengartikan kata *government* sebagai *public servant*, yakni pelayanan. Ia menyimpulkan bahwa kata *government* dapat memiliki arti :¹²

- a. Menunjuk pada kegiatan atau proses memerintah, yakni melakukan kontrol atas pihak lain;
- b. Menunjuk pada masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses dijumpai;
- c. Menunjukkan cara, metode, atau sistem masyarakat tertentu diperintah.

Pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan suprastruktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu dalam memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu, jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan-jabatan lainnya sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan

¹⁰ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 101.

¹¹ Supami Pamuji, *Kepemimpinan Pemerintahan Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 22.

¹² Erliana Hasan, *Komunikasi Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 1.

yudikatif. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau arti *luas* (*government in the broad sense*).¹³

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan harus ada pemangku jabatan, yaitu pejabat (*ambstrager*). Pemangku jabatan ini menjalankan pemerintahan, sehingga disebut pemerintah. Berdasarkan beragam lingkungan jabatan, ada pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Inilah arti pemerintah dalam arti luas. Dalam arti sempit, pemerintah adalah pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah adalah penyelenggara administrasi negara.¹⁴

Pengertian pemerintahan daerah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang 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 dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan pengertian pemerintah daerah menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah : “Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Mengenai tugas dan wewenang dari kepala daerah diatur di dalam Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yakni :

- (1) Kepala daerah mempunyai tugas :
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan

¹³ Bagir Manan, *Menyongsor Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 101.

¹⁴ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm. 22.

- perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
 - d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
 - g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah berwenang :
- a. Mengajukan rancangan Perda;
 - b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
 - e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

F. Metode Penelitian

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari langkah-langkah berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *yuridis sosiologis*, yaitu selain menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah,

penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam praktek.¹⁵ Penelitian ini mengkaji mengenai peran auditor sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini lebih spesifik dengan melakukan penelitian deskriptif analisis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut.¹⁶ Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun data kasus yang akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Sumber dan Jenis Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di dalam

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 33.

¹⁶ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

masyarakat, teknik yang digunakan adalah wawancara dengan auditor di Inspektorat Kota Salatiga.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.¹⁷ Data sekunder ini mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
 - a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
 - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
 - d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 - e) Berbagai peraturan yang berkaitan dengan peran auditor sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :

¹⁷ Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- a) Kepustakaan yang berkaitan dengan Auditor;
 - b) Kepustakaan yang berkaitan dengan Keuangan Negara/Daerah;
 - c) Kepustakaan yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah.
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :
- a) Kamus hukum;
 - b) Kamus Bahasa Indonesia;
 - c) Ensiklopedia.

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.¹⁸ Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan dan studi kepustakaan.

a. Studi Lapangan

Dalam penelitian lapangan, teknik pengumpul data yang digunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Pengajuan pertanyaan secara terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan diperdalam untuk memperoleh keterangan dan penjelasan lebih lanjut. Wawancara dilakukan dengan subjek

¹⁸ W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

peneliti, yaitu Drs. Farid Hadi Prastowo selaku Inspektur Pembantu. Untuk memperoleh data mengenai peran suditor sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Salatiga (studi kasus di Inspektorat Kota Salatiga).

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, yang beralamat di Jalan Cemara Nomor 38 Salatiga, Nomor Telepon (0298) 325518, *Website* : <http://inspektorat.salatigakota.go.id>

6. Teknik Analisis Data

Sesuai data yang telah diperoleh selama melakukan penelitian dengan jalan membaca buku-buku perpustakaan kemudian dilakukan dianalisis. Analisis yang dipergunakan dalam tesis ini adalah *analisis kualitatif*, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang diperoleh dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.¹⁹

Berdasarkan analisa kualitatif tersebut, penulis akan menguraikan secara terperinci tentang peran suditor sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 250.

bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif maupun norma hukum lainnya yang berhubungan dengan pokok permasalahan, serta bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan dan informasi-informasi yang berhubungan dengan pokok permasalahan dan hasil analisis tersebut dilaporkan dalam bentuk karya tulis.

Selain itu, digunakan juga metode deduksi-induksi untuk memperkuat argumentasi yang dikemukakan. Metode tersebut diterapkan karena penelitian ini tidak hanya bermaksud mengungkapkan dan menggambarkan data sebagaimana adanya, tetapi juga bermaksud untuk menggambarkan bagaimana sebaiknya posisi kejaksaan dalam pemberantasan tindak pidana pencucian yang di Indonesia di masa yang akan datang.

G. Sistematika Penulisan Tesis

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan Tesis.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi Tinjauan umum tentang keuangan negara dan daerah yang didalamnya diuraikan mengenai keuangan negara dan keuangan daerah dalam desentralisasi pemerintahan serta hubungan keuangan

pusat dan keuangan daerah, Tinjauan umum tentang pemerintahan daerah yang didalamnya diuraikan mengenai pemerintah dan pemerintahan daerah serta pemerintahan dengan sistem otonomi daerah, dan pemerintahan dalam perspektif hukum Islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi tentang uraian mengenai : Peran auditor Inspektorat Kota Salatiga sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Salatiga sert Kendala-kendala yang dihadapi oleh auditor Inspektorat Kota Salatiga sebagai pengawas pengelolaan keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Salatiga dan solusi-solusinya.

Bab IV Penutup, yang berisi kesimpulan dan saran.