

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

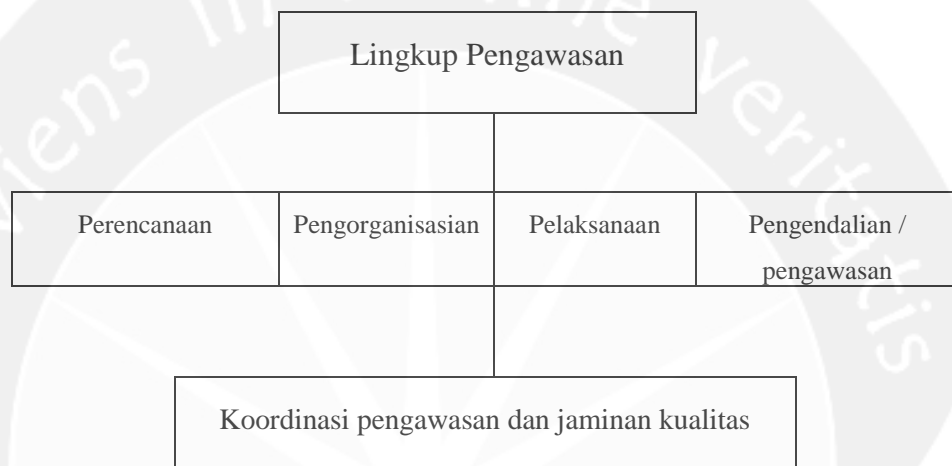
A. Pengawasan

1. Pengawasan secara umum

Kata “Pengawasan” berasal dari kata “awas” berarti “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dengan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R Terry berpendapat bahwa istilah “*control*” sebagaimana dikutip Muchsan, artinya : “*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures,if needed to ensure result in keeping with the plan* “ (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan sesuai dengan rencana) (Muchsan dalam Siswanto Sunarno, 2005 : 97). Muchsan berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokkan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan) (Muchsan, 1992 : 38)

Bagir Manan memandang *control* sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut sebagai fungsi kontrol atau pengendalian (Bagir Manan, 2000 : 1-2). Dalam pelaksanaan tugas pengawasan tahapan-tahapan pada fungsi manajemen memiliki keterkaitan satu sama lain. Keterpaduan

fungsi-fungsi tersebut, memerlukan adanya koordinasi dari fungsi-fungsi tersebut dan tuntutan profesi atas kualitas hasil pengawasan menghendaki juga adanya sistem dan program pengendalian mutu dari proses pelaksanaan tugas pengawasan. Keterkaitan fungsi-fungsi manajemen pengawasan dapat digambarkan sebagai berikut (Pusdiklatwas BPKP, 2007: 3) :



Di Indonesia dikenal bermacam-macam pengawasan yang secara teoretis dibedakan atas pengawasan langsung dan tidak langsung, pengawasan preventif dan represif, pengawasan internal dan eksternal. Bentuk pengawasan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pengawasan Langsung dan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pemimpin atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara *on the spot* di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi (Viktor Situmorang, SH Jusuf Juhir, SH ; 28). Sedangkan pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari

pelaksana baik lisan maupun tulisan, mempelajari pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa *on the spot*.

2. Pengawasan Preventif dan Represif

Arti pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu jangan sampai terjerumus pada kesalahan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan DPRD maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan yang lainnya.

3. Pengawasan Internal dan Eksternal

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri (Viktor S, hal 28). Pengawasan intern lebih dikenal dengan pengawasan fungsional. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional oleh lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan pengawasan fungsional, yang kedudukannya merupakan bagian dari lembaga yang diawasi seperti Inspektorat Jenderal,

Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota. Sementara pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi itu sendiri seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Pengawasan adalah segala kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak (Sujanto, 1987 : 63). Berdasarkan pengertian tersebut dapat diuraikan bila tidak sesuai dengan semestinya atau standar yang berlaku bagi kegiatan yang dilakukan maka telah terjadi penyimpangan.

Kesalahan dan penyimpangan dalam pengawasan merupakan kegiatan dari kenyataan yang sebenarnya, selain hal tersebut dalam kegiatan pengawasan juga harus ditemukan sebab-sebab terjadinya penyimpangan, sifat penyimpangan, akibat hukum dari penyimpangan dan kerugian keuangan yang ditimbulkan dari perbuatan penyimpangan serta tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Produk dari pengawasan menurut Sujanto (1987 : 93) :

Produk langsung dari pengawasan hanyalah berupa data dan informasi maka hasil akhir atau manfaat dari pengawasan itu hanya akan dapat terlihat atau dirasakan apabila data dan informasi itu telah dimanfaatkan oleh manajer sehingga melahirkan tindakan-tindakan yang nyata. Tindakan-tindakan tersebut umumnya dikenal dengan tindakan korektif atau *corrective action*.

Pengawasan dilakukan dengan maksud tidak mencari-cari kesalahan (*watch dog*) namun untuk :

1. Memastikan bahwa produk atau jasa yang dihasilkan oleh instansi pemerintah memenuhi ketentuan kualitas yang dipersyaratkan atau memenuhi harapan masyarakat (*assurance*).

2. Memberi bimbingan atau pendampingan kepada manajemen agar kegiatan dapat dilaksanakan sesuai ketentuan dan mencapai sasaran yang diharapkan (*consultant*).
3. Fasilitator manajemen untuk menggali sendiri kecukupan pengendalian, mengidentifikasi risiko dan mengevaluasi risiko, membuat rencana tindakan dan mendorong untuk proses perbaikan yang berkelanjutan (*catalyst*) (makalah Drs. Edy Sudaryanto, 2 oktober 2012).

2. Pengawasan Inspektorat

Pasal 24 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menentukan :

- (1) Pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan Aparat Pengawas intern Pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.
- (2) Aparat Pengawas Intern Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Non Departemen, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota.

Pengertian pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 menyatakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengertian pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 dengan Permendagri 23 Nomor 2007 pada dasarnya sama karena Permendagri merupakan petunjuk teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah (Siswanto Sunarno, 2005 : 97).

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah Lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan pengawasan intern pada tingkat pusat adalah Inspektorat Jendral Departemen. Menurut Permendagri Nomor 130 Tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri, Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri mempunyai tugas melaksanakan pengawasan fungsional di lingkungan Departemen. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Inspektorat Jenderal menyelenggarakan fungsi :

- a. penyiapan perumusan kebijakan pengawasan fungsional;
- b. pelaksanaan pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. pelaksanaan urusan administrasi Inspektorat Jenderal.

Insepektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri, selain mempunyai tugas membantu Menteri Dalam Negeri, dalam melakukan pengawasan

terhadap tugas-tugas pokok Departemen Dalam Negeri, lembaga tersebut berkewajiban melakukan pengawasan umum terhadap pemerintahan daerah.

Lembaga pengawasan internal pada tingkat daerah, adalah Inspektorat provinsi dan Inspektorat kabupaten/kota, yang pembentukannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, dan Permendagri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Inspektorat Provinsi, menurut ketentuan Pasal 1 angka (1) Permendagri Nomor 64 Tahun 2007 adalah aparat pengawas fungsional yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada gubernur. Inspektorat provinsi mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Untuk melaksanakan tugasnya, maka Inspektorat Provinsi menyelenggarakan fungsi:

- a. perencanaan program pengawasan;
- b. perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
- c. pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasa

Inspektorat Kabupaten/Kota menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Permendagri Nomor 64 Tahun 2007, adalah aparat pengawas fungsional yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada bupati/walikota, yang mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pembinaan atas

penyelenggaraan pemerintahan desa, dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Untuk melaksanakan tugasnya, maka Inspektorat Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi:

- a. perencanaan program pengawasan;
- b. perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
- c. pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Inspektorat provinsi, kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan ruang lingkup pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007. Ketentuan Pasal 2 tersebut menyebutkan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan.

Administrasi umum pemerintahan meliputi kebijakan daerah; kelembagaan; pegawai daerah; keuangan daerah; dan barang daerah. Sedangkan pengawasan terhadap urusan pemerintahan daerah adalah pengawasan terhadap urusan wajib; urusan pilihan; dana Dekonsentrasi; tugas pembantuan dan kebijakan pinjaman hibah luar negeri.

Hal-hal yang berkaitan dengan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan 36 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah maka diperlukan pedoman. Pasal 28 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005

menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, huruf d, huruf e dan huruf f diatur dengan Peraturan Menteri/Menteri Negara/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

Peraturan Menteri yang dimaksud oleh ketentuan ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2009. Ruang lingkup pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2007, yang menyebutkan :

- (1). Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi :
 - a. Adminitrasi umum pemerintahan ; dan
 - b. urusan pemerintahan
- (2). Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan terhadap :
 - a. Kebijakan daerah ;
 - b. Kelembagaan ;
 - c. Pegawai daerah ;
 - d. Keuangan daerah ;
 - e. Barang daerah
- (3). Pengawasan sebagaimana dimaksud pad ayat (1) huruf b dilakukan terhadap :

- a. urusan wajib ;
- b. urusan pilihan ;
- c. Dana Dekonsentrasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 tersebut dapat diketahui bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pengawasan terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan. Administrasi umum pemerintahan meliputi kebijakan daerah, kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah dan barang daerah. Sedangkan urusan pemerintahan meliputi urusan wajib, urusan pilihan serta dan dekonsentrasi.

Berkaitan dengan pembagian urusan, Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menyebutkan bahwa :

- (1). Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :
 - a. perencanaan dan pengendalian pembangunan
 - b. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
 - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
 - d. penyediaan sarana dan prasarana umum
 - e. penanganan bidang kesehatan
 - f. penyelenggaraan pendidikan
 - g. penanggulangan masalah sosial
 - h. pelayanan bidang ketenagakerjaan
 - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah

- j. pengendalian lingkungan hidup
 - k. pelayanan pertanahan
 - l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal
 - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan
 - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2). Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Adapun mekanisme atau tahapan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diawali dengan penyusunan PKPT sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 yang menentukan bahwa :

- (1). Penyusunan rencana pengawasan tahunan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota dikoordinasikan oleh Inspektur Provinsi.
- (2). Rencana pengawasan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dalam bentuk PKPT dengan berpedoman pada kebijakan pengawasan.
- (3). Penyusunan PKPT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan

pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan.

(4). Rencana pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

PKPT disusun dengan memperhatikan hal-hal sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 yaitu menentukan :

- a. Ruang lingkup
- b. Sasaran pemeriksaan
- c. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang diperiksa
- d. Jadwal pelaksanaan pemeriksaan
- e. Jumlah tenaga
- f. Anggaran pemeriksaan
- g. Laporan hasil pemeriksaan yang diterbitkan

Informasi yang dimuat dalam PKPT meliputi :

1. Identitas auditan

Kolom ini memuat nama auditan yang akan diaudit

2. Anggaran biaya

Kolom ini memuat jumlah biaya audit yang dialokasikan yang meliputi : biaya perjalanan dinas dan uang harian

3. Sasaran audit

Kolom ini memuat sasaran audit seperti : audit komprehensif, audit kinerja, audit dengan tujuan tertentu, audit investigasi, audit pengadaan barang dan jasa dan sebagainya.

4. Periode audit

Kolom ini memuat periode anggaran yang sedang diaudit

5. Jumlah auditor

Kolom ini memuat jumlah auditor yang akan ditugaskan, meliputi :
pengendali mutu, pengendali teknis, ketua tim dan anggota tim.

6. Waktu mulai audit

Kolom ini memuat periode waktu mingguan sebagai waktu dimulainya
penugasan audit, misalnya : minggu II Januari

7. Waktu penerbitan laporan hasil audit

Kolom ini memuat periode waktu mingguan sebagai waktu diterbitkannya
laporan hasil audit, misalnya Minggu II Pebruari (Modul Pusdiklatwas
BPKP, 2007: 26).

Dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah maka Pejabat Pengawas Pemerintah berpedoman pada PKPT yang telah disusun. Selain itu Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melaksanakan pengawasan berkoordinasi dengan Inspektur. Pasal 8 Permendagri Nomor 23 tahun 2007 menentukan :

- (1). Pejabat Pengawas Pemerintah melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah berpedoman pada PKPT.
- (2). Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melaksanakan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah berkoordinasi dengan Inspektur Provinsi dan Inspektur Kabupaten/kota.

Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintah dilakukan melalui kegiatan pemeriksaan, monitoring dan evaluasi. Kegiatan pemeriksaan dilaksanakan berpedoman pada Daftar Materi Pemeriksaan (DMP) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 yang menyebutkan :

- (1). Kegiatan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 meliputi :
 - a. pemeriksaan secara berkala dan komprehensif terhadap kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, barang daerah, urusan pemerintahan.
 - b. pemeriksaan dana dekonsentrasi
 - c. pemeriksaan tugas pembantuan
 - d. pemeriksaan terhadap kebijakan pinjaman dan hibah luar negeri.
- (2). Kegiatan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan DMP
- (3). DMP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam lampiran peraturan ini.

Terkait dengan kegiatan monitoring, Pasal 11 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 menentukan :

- (1). Kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan.

(2). Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan petunjuk teknis.

Selain melakukan pemeriksaan berdasarkan PKPT, Inspektorat juga melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Permendagri Nomor 23 tahun 2007 yang menentukan bahwa :

- (1). Selain pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Pejabat Pengawas Pemerintah dapat melakukan pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme.
- (2). Ketentuan lebih lanjut mengenai pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme diatur tersendiri.

Pelaksanaan pengawasan meliputi tahap merealisasikan PKPT dan non PKPT. Realisasi pengawasan berdasarkan PKPT bersifat luwes maka tidak menutup peluang dilakukannya revisi PKPT yang didasarkan pada alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam merevisi PKPT, perlu dipertimbangkan hal yang terkait dengan auditan, lamanya penugasan, nama auditor, anggaran bahkan tujuan atau sasaran pengawasan. Juga perlu diperhatikan kesiapan adanya Program Kerja Audit (PKA) dan penyiapan surat tugas pengawasan. Adapun mekanisme atau tahapan pemeriksaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 dan dapat dijelaskan pada tabel sebagai berikut :

Tabel 2 : Tahapan-tahapan Pemeriksaan

No	Tahapan	Uraian
1	Tahap I	<p>Persiapan Pemeriksaan</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Koordinasi Rencana pemeriksaan Sebelum memprogramkan pemeriksaan terlebih dahulu dilakukan koordinasi mengenai waktu dan objek yang akan diperiksa b. Pengumpulan dan penelaahan informasi umum mengenai objek yang diperiksa: <ul style="list-style-type: none"> 1. Menghimpun data dan informasi yang berkaitan dengan objek yang diperiksa antara lain : <ul style="list-style-type: none"> a). Peraturan perundang-undangan b). Data umum objek yang diperiksa c). laporan pelaksanaan program/kegiatan dari objek yang akan diperiksa d). Laporan Hasil Pemeriksaan Aparat sebelumnya e). Sumber informasi lain yang dapat memberi kejelasan mengenai pelaksanaan program/kegiatan objek yang akan diperiksa 2. Menelaah data dan informasi yang dikumpulkan untuk bahan pemeriksaan c. Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan (PKP) Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan meliputi kegiatan : <ul style="list-style-type: none"> 1. Penentuan personil 2. Penentuan jadwal waktu pemeriksaan 3. Penentuan objek, sasaran dan ruang lingkup pemeriksaan 4. Menyusun langkah-langkah pemeriksaan
2.	Tahap II	<p>Pelaksanaan Pemeriksaan</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pertemuan awal (Entry Briefing) Tim Pemeriksa bertemu dengan Pimpinan Instansi/Unit Kerja atau yang mewakili untuk menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan b. Kegiatan Pemeriksaan <ul style="list-style-type: none"> 1. Tim Pemeriksa melaksanakan tugas pemeriksaan pada objek-objek yang akan diperiksa sesuai dengan program kerja pemeriksaan
		<ul style="list-style-type: none"> 2. Tim Pemeriksa bertemu dengan Pimpinan Instansi/Unit Kerja atau yang mewakili untuk

No	Tahapan	Uraian
		<p>3. menyampaikan maksud dan tujuan pemeriksaan</p> <p>c. Kegiatan Pemeriksaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tim Pemeriksa melaksanakan tugas pemeriksaan pada objek-objek yang akan diperiksa sesuai dengan program kerja pemeriksaan 2. Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP) <ol style="list-style-type: none"> a). Setiap auditor wajib menuangkan hasil pemeriksaan kedalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KKP) b). KKP direview secara berjenjang oleh Ketua Tim, Pengendali Teknis dan Inspektur Wilayah dengan memberikan paraf pada KKP c). Kertas Kerja Pemeriksaan disusun dalam satu berkas diserahkan oleh Ketua Tim kepada Sub Bagian Tata Usaha Wilayah untuk diarsipkan 3. Konfirmasi Temuan Hasil Pemeriksaan Temuan hasil pemeriksaan harus dikonfirmasi kepada pimpinan objek yang diperiksa untuk meminta tanggapan. Hasil konfirmasi harus ditandatangani oleh kedua belah pihak. 4. Penyusunan Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan (P2HP) Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan merupakan himpunan hasil pemeriksaan yang terdiri dari temuan-temuan strategis tanpa rekomendasi yang mempunyai dampak bagi pemerintah daerah dan masyarakat yang perlu segera mendapat perhatian disusun oleh Ketua Tim dan Pengendali Teknis serta diketahui Inspektur Wilayah. <p>d. Pertemuan akhir (exit Briefing) Tim Pemeriksa bertemu dengan Pimpinan Instansi/unit Kerja atau yang mewakili untuk menyampaikan maksud dan tujuan</p>

Terkait dengan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan, selanjutnya dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). LHP berisi temuan,

kondisi, penyebab, akibat dan saran rekomendasi yang wajib ditindaklanjuti oleh SKPD yang diperiksa guna memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan penyelenggaraan administrasi umum pemerintah maupun urusan pelaksanaan pemerintahan yang terjadi pada SKPD yang diperiksa.

LHP Inspektorat Kabupaten disampaikan kepada Bupati dan SKPD yang diperiksa dengan tembusan kepada Gubernur dan BPK RI Perwakilan. Tembusan LHP yang disampaikan kepada Gubernur dan BPK RI Perwakilan dimaksudkan agar Gubernur dan BPK RI Perwakilan mengetahui mengenai perkembangan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten, dan juga menghindari pemeriksaan tumpang tindih.

Tindak lanjut hasil pemeriksaan memiliki peranan yang strategis dalam siklus pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, karena berhasil atau tidaknya pengawasan dapat dilihat atau diukur dari perkembangan tindak lanjut. Tindak lanjut adalah bukti bahwa SKPD yang diperiksa memiliki komitmen untuk memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terjadi pada SKPD. Hal ini sesuai dengan Pasal 18 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 8 tahun 2009, Pasal 18 Permendagri Nomor 23 tahun 2007 menyebutkan bahwa SKPD yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Pejabat Pengawas Pemerintah sebagaimana pasal 17 ayat (1) dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Guna mengetahui perkembangan tindak lanjut hasil pengawasan maka diadakan evaluasi pengawasan melalui rapat pemutakhiran data tindak lanjut

hasil pengawasan yang diselenggarakan 2 (dua) kali dalam setahun, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Permendagri 23 tahun 2007 yang menyebutkan bahwa pemutakhiran hasil pengawasan Pejabat Pengawas Pemerintah dilakukan paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun.

Organisasi pengawasan sebagai sarana organisasi dalam mengelola unit kerja APIP maka objektivitas aparat pengawas, pembagian tugas dan pemisahan fungsi dalam pengawasan sangat penting dalam pengembangan sumber daya manusia yang dapat dipadukan dalam metode kerja. APIP dalam melaksanakan tugas dan fungsinya mempunyai pedoman dan aturan yang harus ditaati. Aturan perilaku aparat pengawasan dituangkan dalam Kode Etik yang mengatur nilai-nilai dasar dan pedoman perilaku bagi aparat pengawasan dalam menjalankan profesinya dan sebagai sarana dalam mengevaluasi perilaku aparat pengawasan. Tujuan penyusunan Kode Etik Auditor, antara lain :

- a. Mendorong sebuah budaya etis dalam profesi APIP
- b. Memastikan bahwa seorang auditor professional akan bertingkah laku pada tingkat yang lebih tinggi dibandingkan dengan Pegawai Negeri Sipil lainnya.
- c. Mencegah terjadinya tingkah laku yang tidak etis agar terpenuhi prinsip kerja yang akuntabel dan terlaksananya pengendalian audit sehingga terwujud auditor yang kredibel dengan kerja yang optimal.

Kode Etik Auditor terdiri dari 2 komponen yaitu prinsip-prinsip perilaku auditor dan aturan perilaku :

a. Prinsip-prinsip Perilaku Auditor

Auditor wajib mematuhi prinsip-prinsip perilaku sebagai berikut :

1). Integritas

Auditor harus memiliki kepribadian yang dilandasi oleh unsur jujur, berani, bijaksana dan bertanggungjawab untuk membangun kepercayaan guna memberikan dasar bagi pengambilan keputusan yang andal.

2). Objektivitas

Auditor harus menjunjung tinggi ketidakberpihakan profesional dalam mengumpulkan, mengevaluasi dan memproses data/informasi audit. Auditor membuat penilaian seimbang atas semua situasi yang relevan dan tidak dipengaruhi oleh kepentingan sendiri atau orang lain dalam mengambil keputusan

3). Kerahasiaan

Auditor harus menghargai nilai dan kepemilikan informasi yang diterimanya dan tidak mengungkapkan informasi tersebut tanpa otoritas yang memadai kecuali diharuskan oleh peraturan perundang-undangan.

4). Kompetensi

Auditor harus memiliki pengetahuan, keahlian, pengalaman dan ketrampilan yang memadai untuk melaksanakan tugas.

b. Aturan Perilaku

Auditor wajib mematuhi aturan perilaku sebagai berikut :

1). Integritas yaitu ;

- a. melaksanakan tugas secara jujur, teliti, bertanggungjawab dan bersungguh-sungguh
- b. menunjukkan kesetiaan dalam segala hal yang berkaitan dengan profesi dan organisasi dalam melaksanakan tugas.
- c. mengikuti perkembangan peraturan perundang-undangan dan mengungkapkan segala hal yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan profesi yang berlaku.
- d. menjaga citra dan mendukung visi dan misi organisasi
- e. tidak menjadi bagian kegiatan illegal atau mengikat diri pada tindakan-tindakan yang dapat mendiskreditkan profesi APIP atau organisasi.
- f. menggalang kerjasama yang sehat diantara sesama auditor dalam pelaksanaan audit
- g. saling mengingatkan, membimbing dan mengoreksi perilaku sesama auditor.

2). Objektivitas, yaitu :

- a. mengungkapkan semua fakta material yang diketahuinya yang apabila tidak diungkapkan mungkin dapat mengubah pelaporan kegiatan-kegiatan yang diaudit.
- b. tidak berpartisipasi dalam kegiatan atau hubungan-hubungan yang mungkin mengganggu penilaian yang tidak memihak atau yang mungkin menyebabkan terjadinya benturan kepentingan.

- c. menolak suatu pemberian dari auditi yang terkait dengan keputusan maupun pertimbangan profesionalnya.

3). Kerahasiaan, yaitu :

- a. secara hati-hati menggunakan dan menjaga segala informasi yang diperoleh dalam audit
- b. tidak akan menggunakan informasi yang diperoleh untuk kepentingan pribadi atau golongan diluar kepentingan organisasi atau dengan cara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

4). Kompetensi, yaitu :

- a. melaksanakan tugas pengawasan sesuai dengan Standar Audit
- b. terus menerus meningkatkan kemahiran profesi, keefektifan dan kualitas hasil pekerjaan
- c. menolak untuk melaksanakan tugas apabila tidak sesuai dengan pengetahuan, keahlian dan ketrampilan yang dimiliki.

Berdasarkan Standar Profesional Auditor Intern ditegaskan bahwa (Tugiman Hiro, 1997 : 20) :

Para auditor dianggap mandiri apabila dalam melaksanakan pekerjaannya secara bebas dan objektif. Kemandirian para auditor intern dapat memberikan penilaian yang tidak memihak dan tanpa prasangka, hal mana sangat diperlukan atau penting bagi audit sebagai mestinya. Hal ini dapat diperoleh melalui status organisasi dan sikap objek auditor intern.

Dalam pelaksanaan penugasan pengawasan terdapat jabatan yaitu :

1. Pimpinan Tertinggi Organisasi (PTO)
2. Pimpinan Tertinggi Unit Audit Intern (PTUAI)

3. Manajer Pengawasan (MP)
4. Jabatan Fungsional Auditor, yang terdiri dari :
 - a. Pengendali Mutu Audit (PM)
 - b. Pengendali Teknis Audit (PT)
 - c. Ketua Tim Audit (KT)
 - d. Anggota Tim Audit (AT)

Dalam pelaksanaannya, jabatan di atas pada institusi pengawasan dapat digambarkan sebagai berikut :

Tabel 3 : Jabatan dalam penugasan pengawasan

Jabatan	BPKP	ITJEN	Bawas Provinsi	Bawas Kab/Kota
PTO	Presiden	Menteri	Gubernur	Bupati/Walikota
PTUAI	Ka BPKP	Irjen	Ka Bawas	Ka Bawas
MP	Dir/Kaper	Inspektur	Ka Bidang	Ka Bidang

(Sumber : pusediklatwas 2007 : 33)

Pemisahan tugas dilakukan antara tugas administratif yang disebut dengan tugas struktural dan tugas fungsional pengawasan. Pengawasan yang berdaya guna dan berhasil guna dapat diwujudkan apabila dilakukan oleh auditor atau tim audit yang professional.

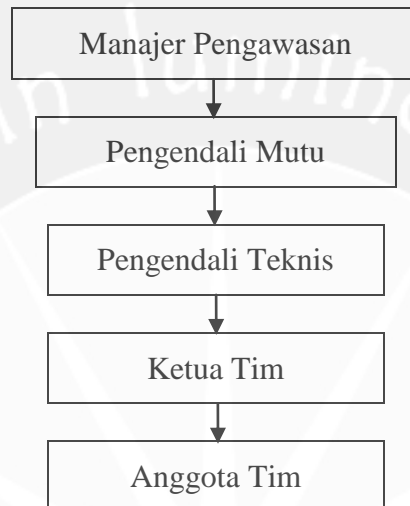
Jabatan Fungsional Auditor (JFA) sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan BPKP No. Kep.13.00.00-125/K/1977 mengatur bahwa seorang auditor dinilai mampu melaksanakan tugas pengawasan apabila telah dinyatakan lulus dari ujian sertifikasi JFA, sesuai jenjangnya sehingga menduduki jabatan sebagai :

1. Pengendali Mutu (PM)
2. Pengendali Teknis (PT)
3. Ketua Tim (KT)

4. Anggota Tim (AT)

Struktur organisasi pengawasan secara fungsional dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar : hubungan tim dalam jabatan fungsional



B. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 angka (2) UU Nomor 32 tahun 2004 adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD 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 1945.

Daerah otonomi dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah didasarkan pada kewenangan yang dimiliki, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

Dalam Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Diberikannya hak dan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonomi seperti Provinsi, Kabupaten atau Kota menyebabkan badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan mengadakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau peraturan-perundangan yang lebih tinggi dan mampu menjalankan penyelenggaraan kepentingan umum.

Sejalan dengan keharusan membentuk pemerintahan daerah dalam sistem administrasi negara Indonesia maka sejak proklamasi kemerdekaan sampai sekarang negara Indonesia telah mengeluarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang Undang Nomor 22 tahun 1948, Undang Udnang Nomor 1 tahun 1957, Undang Undang Nomor 18 tahun 1965, Undang undang Nomor 4 tahun 1974, Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 dan terakhir dicabut dengan Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 dan mengalami perubahan dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008.

Diundangkannya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dicabut dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 telah terjadi perubahan

mendasar dalam pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Sebagai konsekuensi logis adalah perlunya dilakukan penataan terhadap berbagai elemen yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah sebagai manifestasi dari otonomi daerah.

Secara teoretis ada enam elemen utama yang membentuk Pemerintahan Daerah (Made Suwandi, 2002 : 6) yaitu :

- a. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
- b. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada Daerah;
- c. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga Daerah yang bersangkutan;
- d. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah;
- e. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- f. Adanya manajemen pelayanan umum (*public service*) agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel.

Keenam elemen di atas secara *integrated* merupakan suatu sistem yang membentuk Pemerintahan Daerah. Untuk itu maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan berkaitan erat dengan pertanggungjawaban pelaksanaan yang pada akhirnya akan memerlukan pengawasan sebagai kontrol. Sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mampu bertindak secara efisien, ekonomis , efektif dan akuntabel. SKPD yang mempunyai tugas pokok dan fungsi yang dapat membantu dalam mencapai tujuan tersebut adalah Inspektorat sebagai lembaga pengawasan.

C. Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Istilah pemerintahan dalam Bahasa Inggris *governance* adalah “*the act, fact, manner of governing*” yang berarti tindakan, fakta, pola dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Kooiman seperti yang dikutip Sedarmayanti, *governance* lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut (Sedarmayanti, 2004 : 2)

Sehubungan dengan konsep *governance* Cagin dalam buku Syakrani dan Syahriani mengemukakan, konsep *governance* merujuk pada institusi, proses dan tradisi yang menentukan bagaimana kekuasaan diselenggarakan, keputusan dibuat dan suara warga “didengar”, sebagaimana kutipan berikut (Syakrani dan Syahriani, 2009 : 121) :

Governance refers to the institutions, processes and traditions which define how power is exercised, how decisions are made, and how citizens have their say). Lebih lanjut, definisi standar konsep *governance* merujuk pada formulasi Bank Dunia yang mengemukakan, “*governance as the manner in which power is exercised in management of a country’s economic and social resources for development.*”

Menurut Kooiman seperti yang dikutip Sedarmayanti, *governance* lebih merupakan (Sedarmayanti, 2004 : 2) :

Governance adalah suatu kegiatan (proses) ... serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan– kepentingan tersebut.

Sustainable Human Development, Januari 1997, mendefinisikan pemerintahan (*governance*) sebagai berikut :

Governance is the exercise of economics, political, and administrative authority to manage a country’s affairs at all levels and the means by

which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population.

(Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/ kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas dan kohesivitas sosial dalam masyarakat).

Good governance merupakan sekumpulan aturan yang menjelaskan hubungan antara seluruh pihak yang mempengaruhi suatu organisasi baik internal ataupun eksternal. Aturan ini menetapkan apa yang menjadi hak dan kewajiban dari pihak tersebut atau sistem yang mengarahkan dan mengawasi jalannya kegiatan organisasi untuk menciptakan nilai tambah bagi organisasi tersebut. Ada empat unsur utama dan satu unsur tambahan dari *good governance* yaitu tranparansi, integritas, akuntabilitas, tanggung jawab dan satu unsur tambahan yaitu partisipasi yang kesemuanya saling terkait.

Kepemerintahan yang baik berorientasi pada dua hal yaitu :

1. Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional.
2. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien melakukan upaya pencapaian tujuan nasional.

Good governance merupakan “proses yang meningkatkan” interaksi konstruktif diantara domain – domainnya dengan tujuan untuk menciptakan dan memelihara kebebasan, keamanan. Karakteristik pemerintahan yang baik sebagai suatu prinsip dikemukakan dalam Rencana Strategis LAN 2000 – 2004 dimana disebutkan perlunya pendekatan baru dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan yang terarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) yakni proses pengelolaan pemerintah yang

demokratis, profesional, menjunjung tinggi supremasi hukum dan Hak Asasi Manusia, desentralistik, partisipatif, transparan, berkeadilan, bersih dan akuntabel, selain berdayaguna, berhasil guna dan berorientasi pada peningkatan daya saing bangsa.

Gambir Bhatta (1996 : 7) mengungkapkan bahwa “unsur-unsur utama *governance*” :

1. akuntabilitas (*accountability*)
2. transparansi (*transparency*)
3. keterbukaan (*openness*)
4. aturan hukum (*rule of law*)

ditambah dengan kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak asasi manusia (*human right*).

Meskipun tidak secara tegas menyatakan sebagai prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, namun Mustopadidjaja (1999 : 11-14) merekomendasikan agar format bernegara masyarakat madani sebagai sistem penyelenggaraan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah, perlu memperhatikan antara lain prinsip – prinsip sebagai berikut :

1. Prinsip demokrasi dan pemberdayaan.
2. Prinsip pelayanan.
3. Prinsip transparansi dan akuntabilitas.
4. Prinsip partisipasi.
5. Prinsip kemitraan.
6. Prinsip desentralisasi
7. Prinsip konsistensi kebijakan dan kepastian hukum

Prinsip-prinsip tersebut diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Transparansi

Transparansi (*transparency*) secara harafiah adalah jelas (*obvious*), dapat dilihat secara menyeluruh (*able to be seen through*) (Collins, 1986). Dengan demikian transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan perusahaan (Wardijasa, 2001). Transparansi merupakan salah satu syarat penting untuk menciptakan *good governance*. Dengan adanya transparansi di setiap kebijakan dan keputusan di lingkungan organisasi, maka keadilan (*fairness*) dapat ditumbuhkan. Transparansi di organisasi akan mendorong diungkapkannya kondisi yang sebenarnya sehingga setiap pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dapat mengukur dan mengantisipasi segala sesuatu yang menyangkut organisasi. Penerapan prinsip transparansi menuntut organisasi untuk selalu terbuka dan mencegah upaya penyembunyian informasi yang menyangkut kepentingan publik dan stakeholders secara keseluruhan. Penerapan transparansi bisa dimulai melalui penyajian secara terbuka laporan keuangan yang akurat dan tepat waktu, penetapan kriteria seleksi pegawai secara terbuka.

Guna menerapkan prinsip ini, perlu ada penyamaan persepsi tentang hal-hal apa dan seberapa banyak yang perlu diinformasikan, standar apa yang digunakan sebagai acuan, cara mempublikasikannya dan media apa yang akan digunakan, tolok ukur penilaiannya, serta bagaimana mengatasi kendala-kendala yang mungkin terjadi, termasuk kendala budaya.

2. Integritas

Good governance bukanlah sesuatu yang bersifat administratif dan mekanikal, melainkan merupakan komitmen dan niat baik dari para pelaku. *Good governance* berdasarkan kamus The Macquarie, integritas menyangkut karakter dan prinsip moral dan kejujuran. Prinsip integritas adalah bertindak dengan jujur dan dilandasi keyakinan baik untuk kepentingan terbaik organisasi. Integritas merupakan kualitas yang harus melekat pada unsur-unsur pegawai dalam organisasi. Integritas berkaitan erat dengan kejujuran dan dapat dipercaya. *Good governance* tidak akan tercapai apabila para pelaku *good governance* tidak jujur dan tidak dapat dipercaya.

Prinsip integritas merupakan unsur yang harus melekat pada diri setiap pegawai untuk berbuat dengan sepenuh hati dan komitmen yang tinggi dalam mewujudkan apa yang terbaik bagi organisasi. Dengan integritas diharapkan dapat diperoleh personil yang jujur dan kompeten, penuh percaya diri, dan bertekad tinggi untuk mensukseskan program-program organisasi. Sehingga dalam pengadaan pegawai perlu ada kriteria yang pasti dan transparan tentang pegawai atau pejabat yang direkrut melalui "*fit and proper test*". Begitu pula dalam pengembangan karir serta kesempatan promosi dan mutasi harus selalu didasarkan pada suatu "*merit system*" yang jelas. Selanjutnya agar integritas ini tetap terpelihara perlu diciptakan kesepakatan tentang aturan perilaku dan kode etik, termasuk sanksi pelanggaran yang diberlakukan bagi semua pegawai.

3. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban atau keterangan . Melalui penerapan prinsip ini, suatu proses pengambilan keputusan atau kinerja dapat dimonitor, dinilai dan dikritisi. Akuntabilitas juga menunjukkan adanya *traceableness* yang berarti dapat ditelusuri sampai ke bukti dasarnya, serta *reasonableness* yang berarti dapat diterima secara logis.

4. Tanggung Jawab

Kesesuaian organisasi di dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5. Partisipasi

Berkaitan dengan partisipasi, dalam kamus Collins mendefinisikan "*Participate means to become actively involve in.*" Jadi, partisipasi merupakan keterlibatan yang aktif, antara pegawai dengan pimpinan organisasi dalam menunjang peningkatan kinerja organisasi.

Prinsip-prinsip tersebut harus dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan agar terwujud tata pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pengertian, pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek

fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut (Sedarmayanti, 2003:6).

Dengan demikian *good governance* mengandung makna tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan negara yang baik, ataupun administrasi negara yang baik. Penerapan prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas diakui sebagai landasan awal bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik secara umum. *Good governance* merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat (Dadang Solihin, 2008).

World Bank dalam Mardiasmo (2005 : 18) mendefinisikan *good governance* sebagai berikut :

Suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politis maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Berkaitan dengan pemerintahan yang baik, menurut Mardiasmo (2005 : 189) terdapat tiga aspek utama yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan. Pengawasan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif untuk menjamin bahwa sistem dan kebijakan manajemen dilaksanakan dengan baik, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai

sedangkan 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.

UNDP (*United Nation Development Program*) menerapkan komponen di dalam *good governance* sebagai berikut (hal 7) :

- a. *Participation*, (partisipasi) . Setiap warga negara mempunyai suara dalam membuat keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of law*, (Aturan Hukum). Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.
- c. *Transparency*, (Transaparansi). Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.
- d. *Responsiveness*, (Daya Tanggap). Lembaga dan prosesnya harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
- e. *Consensus Orientatin*.(berorientasi Konsensus). *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
- f. *Effectiveness and efficiency*, (efektivitas dan efisiensi). Proses dan lembaga menghasilkan sesuai apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- g. *Acountability*, (akuntabilitas). Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat. (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga stakeholders Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
- h. *Strategic vision*.(visi strategis). Para pemimpin dan publik harus mempunyai prospektif *good governance* dan pengembangan manusia

yang luas serta jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Indikator *good governance* menurut Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) (Dadang Solihin 2008 : 7) :

- a. Wawasan ke depan (*visionary*)
- b. Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*)
- c. Partisipasi masyarakat (*participation*)
- d. Tanggung gugat (*accountability*)
- e. Supremasi hukum (*rule of law*)
- f. Demokrasi (*democracy*)
- g. Profesionalisme dan Kompetensi (*profesionalism and competency*)
- h. Daya tanggap (*responsiveness*)
- i. Keefisienan dan Keefektifan (*efficiency and effectiveness*)
- j. Desentralisasi (*decentralitation*)
- k. Kemitraan dalam dunia usaha swasta dan masyarakat (*privat sector and civil society partnership*)
- l. Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*)
- m. Komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*)
- n. Komitmen pasar yang fair (*commitmen to fair market*)

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan KKN menyatakan bahwa, asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi :

- a. asas kepastian hukum
- b. asas tertib penyelenggaraan negara
- c. asas kepentingan umum
- d. asas keterbukaan
- e. asas proporsionalitas
- f. asas profesionalitas
- g. asas akuntabilitas

Pasal 5 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN, menyatakan mengenai kewajiban setiap penyelenggara negara yaitu :

1. Mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memegang jabatannya.
2. Bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat.
3. Melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat.
4. Tidak melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme.
5. Melaksanakan tugas tanpa membeda-bedakan suku, agama, ras dan golongan.
6. Melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Guna memberantas KKN, komponen pengendalian internal yang diperkuat adalah :

1. Lingkungan pengendalian yang kuat

Lingkungan pengendalian sangat tergantung dari etika, integritas, dan filosofi pimpinan suatu instansi. Apabila pimpinan telah memiliki etika dan integritas yang baik dan dapat menjadi contoh bagi bawahannya, maka “budaya upeti” dapat ditekan. Hal ini disebabkan karena pimpinan puncak menolak diberi “upeti” oleh bawahannya.

2. Aktivitas pengendalian yang kuat

Aktivitas pengendalian yang kuat berupa adanya sistem dan prosedur kerja yang jelas dengan menerapkan Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah (SAKIP) dengan benar. Di dalam SAKIP ditetapkan mengenai rencana strategik instansi pemerintah, indikator pencapaian hasil, dan langkah-langkah digunakan untuk mencapai tujuan instansi tersebut. Dengan dilaksanakannya SAKIP, maka seluruh aktifitas di suatu instansi itu dapat terpantau dan tercatat secara benar sehingga praktik-praktik KKN dapat dihindari.

3. Monitoring yang berkesinambungan

Monitoring merupakan komponen pengawasan internal terakhir yang diperlukan untuk meyakini apakah seluruh kegiatan yang telah berjalan sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku. Monitoring sangat efektif untuk mencegah praktik-praktik KKN apabila kedua komponen pengawasan di atas telah kuat. Monitoring ini dilaksanakan oleh dua pihak, yaitu:

a. Atasan Langsung

Kegiatan pengawasan oleh atasan langsung ini biasa disebut juga dengan *supervisi* atau pengawasan melekat. Dalam *supervisi* dapat terjadi tindakan langsung oleh atasan terhadap bawahan. Fungsi ini melekat pada semua pimpinan di setiap tingkat manajemen. Pengawasan atasan langsung sangat efektif mencegah adanya praktik-praktik KKN apabila atasan langsung tersebut memiliki etika dan integritas yang baik.

b. Badan/ Pengawas Internal sebagai Internal Auditor Pemerintah.

Merupakan Satuan/Badan yang independen dari kegiatan yang diawasi/*diaudit* namun bertanggungjawab langsung kepada pimpinan pemerintahan. Satuan/Badan pengawas internal ini memiliki fungsi staf yang mempunyai tanggung jawab terbatas yaitu berupa saran/rekomendasi kepada pimpinan suatu instansi, sedangkan keputusan tetap berada pada pimpinan tersebut. Pimpinan yang memiliki integritas yang tinggi tentu akan melaksanakan apa yang sudah disarankan oleh pengawas internal ini.

Internal audit sangat mutlak diperlukan guna membantu manajemen organisasi mengawasi dan melaporkan kepada pimpinan organisasi pelaksanaan sistem pengendalian internal, termasuk sistem informasi dan administrasi untuk memastikan bahwa (<http://www.positive.com.diunduh> pengawasan internal) :

1. Aset organisasi baik finansial, harta benda maupun informasi sudah diamankan;
2. Informasi yang disampaikan telah akurat dan dapat diandalkan;
3. Kebijakan organisasi dan peraturan eksternal lainnya telah dipatuhi;
4. Sumber daya organisasi telah dimanfaatkan dengan efisien dan ekonomis;
5. Program dan operasi telah dilaksanakan sesuai rencana dan hasilnya konsisten dengan tujuan organisasi.

Dengan demikian pelaksanaan pengawasan internal dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dalam rangka mencapai *good governance* di lingkungan pemerintahan daerah dapat terwujud.

Asas-asas umum penyelenggaraan negara tersebut merupakan kaedah atau norma yang memang seharusnya diketahui dan dipahami oleh aparatur pemerintah untuk diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga pemerintahan dapat diselenggarakan dengan benar sesuai dengan prinsip-prinsip, kaedah dan norma yang berlaku. Kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah sekarang ini dapat mempercepat pembentukan tata pemerintahan yang baik. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan peluang yang besar dalam menciptakan pemerintahan yang akuntabel dan memberikan manfaat terwujudnya tata pemerintahan yang baik. Manfaat *good governance* adalah :

1. Berkurangnya secara nyata praktik KKN di birokrasi
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel.

3. Terhapusnya peraturan perundang-undangan dan tindakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok atau golongan masyarakat.
4. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.
5. Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum seluruh peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Guna tercapainya efisiensi dan efektifitas dalam melaksanakan segala urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah baik urusan wajib maupun pilihan maka Pemerintah Daerah perlu adanya lembaga pengawasan internal yang mengawasi pelaksanaan kegiatan di pemerintahan daerah sebagai kontrol sehingga dapat mengetahui dan mengevaluasi adanya penyimpangan yang berakibat timbulnya KKN.

Pengawasan internal dalam organisasi merupakan kebutuhan yang mutlak dan tidak dihindari dalam usaha untuk mengembangkan dan mempertahankan kelangsungan hidup organisasi. Untuk lebih menjamin tercapainya tujuan pengendalian internal, diperlukan suatu organ yang berfungsi untuk memonitor pelaksanaan pengendalian internal suatu organisasi.

Sistem pengendalian internal yang memadai adalah sistem pengendalian yang dapat menjaga keamanan harta organisasi, menjaga ketelitian informasi keuangan, dan mendorong kepatuhan pegawai kepada ketentuan yang berlaku. Pengawasan internal merupakan sebuah proses, yang diwujudkan oleh pimpinan organisasi maupun anggotanya, yang dirancang untuk menjamin tercapainya tujuan organisasi seperti dibawah ini :

1. Efektivitas dan efisiensi dari kegiatan operasional

2. Keandalan Laporan keuangan

3. Ketaatan dengan peraturan dan perundangan yang berlaku

Kata kunci dari pengawasan internal adalah :

1. Pengawasan intern merupakan sebuah proses, yang menjadi suatu media menuju akhir, bukan berarti akhir itu sendiri;
2. Pengawasan intern dipengaruhi oleh personil. Hal tersebut bukanlah hanya suatu kebijakan yang berbentuk manual dan format tertulis, tetapi merupakan sekelompok individu pada tiap tingkat organisasi.
3. Pengawasan internal dapat diharapkan untuk memberikan kepastian yang sesuai, bukan kepastian yang absolut kepada keseluruhan tingkat manajemen.
4. Pengawasan intern dimaksudkan untuk mempercepat tercapainya sasaran yang terpisah-pisah tetapi juga untuk keseluruhan tujuan organisasi

Pengawasan internal dapat membantu suatu organisasi dalam mencapai prestasi dan target yang menguntungkan, dan mencegah kehilangan sumber daya. dapat membantu menghasilkan laporan keuangan yang dapat dipercaya. Selain itu juga dapat memastikan suatu organisasi mematuhi undang-undang dan peraturan, terhindar dari reputasi yang buruk dan segala konsekuensinya. Selanjutnya dapat juga membantu mengarahkan suatu organisasi untuk mencapai tujuannya, dan terhindar dari hal yang merugikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP mengatur bahwa pengawasan internal terdiri dari lima komponen saling berhubungan. Komponen ini bersumber dari cara pimpinan suatu organisasi menyelenggarakan

tugasnya dan oleh karena itu komponen ini menyatu dan terjalin dalam proses manajemen. Komponen tersebut adalah :

1. Lingkungan Pengendalian

Lingkungan pengendalian adalah kondisi dalam instansi pemerintah yang mempengaruhi efektivitas pengendalian intern. Pimpinan instansi pemerintah wajib menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan sistem pengendalian intern dalam lingkungan kerjanya, melalui :

- a. Penegakan integritas dan nilai etika
- b. Komitmen terhadap kompetensi
- c. Kepemimpinan yang kondusif
- d. Pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan
- e. Pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat
- f. Penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia
- g. Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif
- h. Hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah terkait.

2. Penilaian Resiko

Penilaian resiko adalah kegiatan penilaian atas kemungkinan kejadian yang mengancam pencapaian tujuan dan sasaran instansi pemerintah. Penilaian resiko terdiri atas identifikasi resiko dan analisis resiko. Dalam rangka penilaian resiko, pimpinan instansi pemerintah menetapkan tujuan instansi

pemerintah dan tujuan pada tingkatan kegiatan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

3. Kegiatan Pengendalian

Kegiatan pengendalian adalah tindakan yang diperlukan untuk mengatasi resiko serta penetapan dan pelaksanaan kebijakan dan prosedur untuk memastikan bahwa tindakan mengatasi resiko telah dilakukan secara efektif.

Kegiatan pengendalian terdiri dari :

- a. Reviu atas kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan
- b. Pembinaan sumber daya manusia
- c. Pengendalian fisik atas asset
- d. Penetapan dan reviu atas indikator dan ukuran kinerja
- e. Pemisahan fungsi
- f. Otorisasi atas transaksi dan kejadian yang penting
- g. Pencatatan yang akurat dan tepat waktu atas transaksi dan kejadian
- h. Pembatasan akses atas sumber daya dan pencatatannya.
- i. Akuntabilitas terhadap sumber daya dan pencatatannya
- j. Dokumen yang baik atas Sistem Pengendalian Intern.

4. Informasi dan komunikasi

Informasi adalah data yang telah diolah yang dapat digunakan untuk pengambilan keputusan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Sedangkan komunikasi adalah proses penyampaian pesan atau informasi dengan menggunakan simbol atau lambang tertentu baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mendapatkan umpan balik.

5. Pemantauan Pengendalian Intern

Pemantauan pengendalian intern adalah proses penilaian atas mutu kinerja sistem pengendalian intern dan proses yang memberikan keyakinan bahwa temuan audit dan evaluasi lainnya segera ditindaklanjuti.

Pemantauan pengendalian intern dilaksanakan melalui pemantauan berkelanjutan, evaluasi terpisah dan tindak lanjut rekomendasi hasil audit dan reviu lainnya.

Komponen tersebut di atas merupakan suatu rangkaian yang terjalin erat. Komponen lingkungan pengendalian menjadi landasan bagi komponen-komponen yang lain. Dalam menerapkan unsur SPIP, pimpinan instansi pemerintah bertanggungjawab untuk mengembangkan kebijakan dan prosedur untuk menyesuaikan dengan kegiatan instansi pemerintah dan memastikan bahwa unsur tersebut menyatu dan menjadi bagian yang integral dari kegiatan.

Pertalian dan sinergi dari antara komponen-komponen tersebut, membentuk suatu sistem terintegrasi yang bereaksi dengan dinamis ke kondisi yang berubah-ubah. Sistem pengawasan intern terjalin dengan kegiatan instansi pemerintah dan pengawasan internal yang terpadu akan meningkatkan mutu dan inisiatif organisasi, menghindari biaya-biaya tak perlu dan memungkinkan tanggapan yang cepat terhadap kondisi yang berubah-ubah.

Konsep tentang tata pemerintahan yang baik (*good governance*) mempunyai tujuan yang hendak dicapai. Konsep *good governance* yang diselenggarakan dalam sebuah pemerintahan bertujuan meningkatkan efisiensi dan efektif pelayanan publik yang lebih memenuhi harapan rakyat demi

mencapai cita-cita menjadi sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*). Berhasil tidaknya perwujudan *good governance* sangat tergantung pada pelaksanaannya (baik pejabat publik maupun pejabat politik) yang telah diamanahkan oleh masyarakat dan negara. Di samping setiap institusi mempunyai rencana strategis, sistem pelaksana dan kontrol yang baik dan transparan, pemerintah juga harus mempunyai iman yang kuat.

