



**SKRIPSI**

**PERANAN INSPEKTORAT DAERAH DALAM MENGAWASI  
PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG BERINTEGRITAS**

*ROLE OF LOCAL INSPECTORATE IN SUPERVISING THE  
IMPLEMENTATION OF INTEGRATED LOCAL GOVERNMENTS*

**HUDZAIFA ROCHMATIL HUSNIAH**

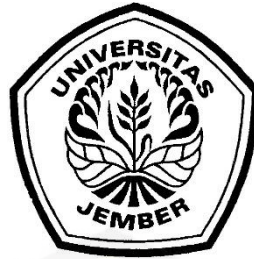
**NIM. 150710101580**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2019**



SKRIPSI

**PERANAN INSPEKTORAT DAERAH DALAM MENGAWASI  
PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG BERINTEGRITAS**

*ROLE OF LOCAL INSPECTORATE IN SUPERVISING THE  
IMPLEMENTATION OF INTEGRATED LOCAL GOVERNMENTS*

**HUDZAIFA ROCHMATIL HUSNIAH**

**NIM. 150710101580**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2019**

**SKRIPSI**

**PERANAN INSPEKTORAT DAERAH DALAM MENGAWASI  
PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG BERINTEGRITAS**

*ROLE OF LOCAL INSPECTORATE IN SUPERVISING THE  
IMPLEMENTATION OF INTEGRATED LOCAL GOVERNMENTS*

**HUDZAIFA ROCHMATIL HUSNIAH**

**NIM. 150710101580**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2019**

**MOTTO**

“Kemenangan yang seindah-indahnya dan sesukar-sukarnya yang boleh direbut oleh manusia ialah menundukan diri sendiri”.

**R. A. Kartini<sup>1</sup>**



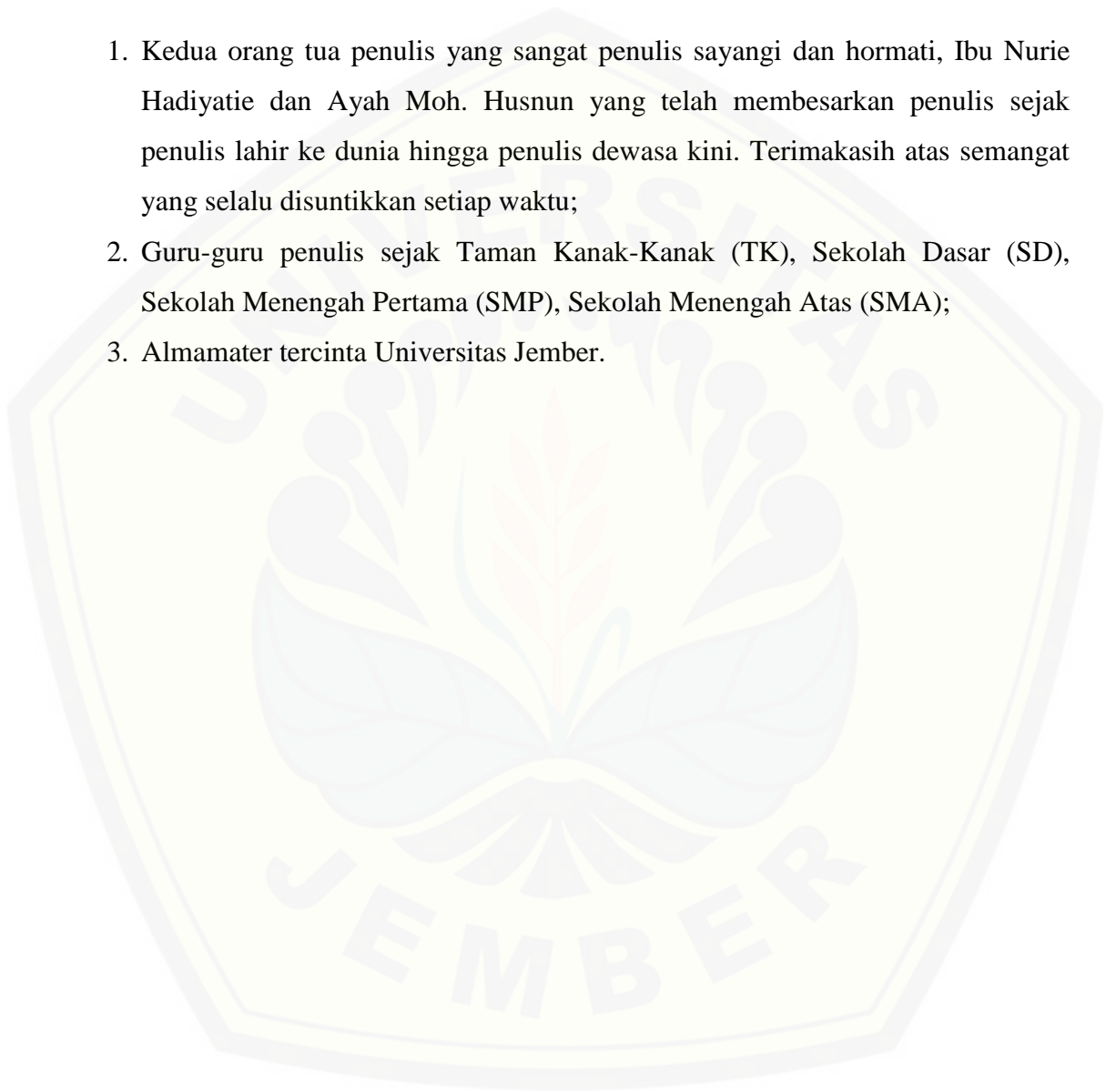
---

<sup>1</sup> <https://www.maribelajarbk.web.id/2015/03/contoh-motto-terbaru-dalam-skripsi.html>  
diakses pada hari Rabu 17 April 2019, pukul 07.39

### **PERSEMBAHAN**

Dengan mengucap syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, Penulis mempersembahkan penelitian hukum dalam bentuk skripsi ini kepada :

1. Kedua orang tua penulis yang sangat penulis sayangi dan hormati, Ibu Nurie Hadiyah dan Ayah Moh. Husnun yang telah membesarkan penulis sejak penulis lahir ke dunia hingga penulis dewasa kini. Terimakasih atas semangat yang selalu disuntikkan setiap waktu;
2. Guru-guru penulis sejak Taman Kanak-Kanak (TK), Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA);
3. Almamater tercinta Universitas Jember.



**PERSYARATAN GELAR**

**PERANAN INSPEKTORAT DAERAH DALAM MENGAWASI  
PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG BERINTEGRITAS**

*ROLE OF LOCAL INSPECTORATE IN SUPERVISING THE  
IMPLEMENTATION OF INTEGRATED LOCAL GOVERNMENTS*

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada  
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember

**HUDZAIFA ROCHMATIL HUSNIAH**

**NIM : 150710101580**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2019**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI**

**Tanggal, 15 Juli 2019**

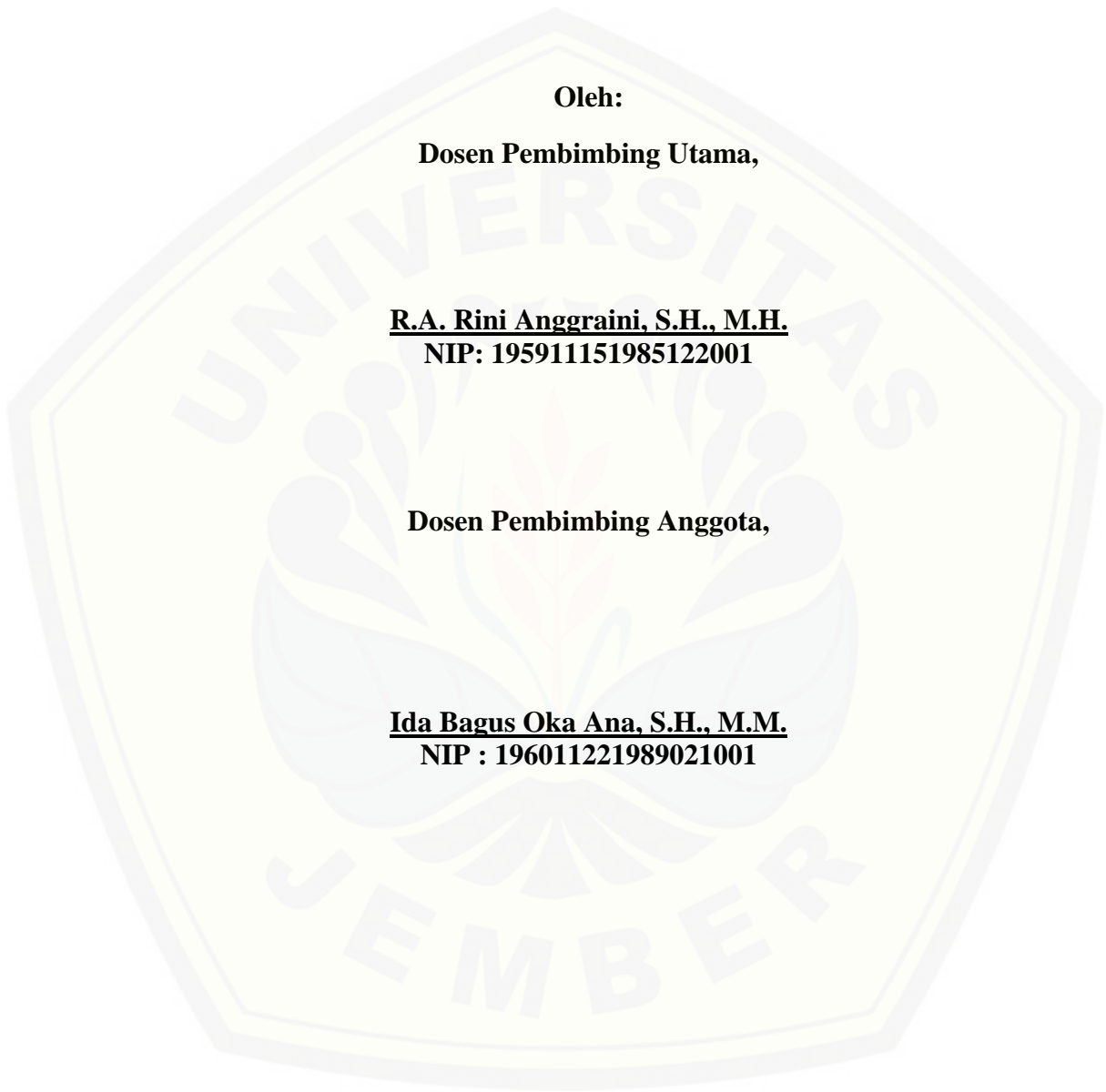
**Oleh:**

**Dosen Pembimbing Utama,**

**R.A. Rini Anggraini, S.H., M.H.**  
**NIP: 195911151985122001**

**Dosen Pembimbing Anggota,**

**Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M.**  
**NIP : 196011221989021001**



**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul :

**PERANAN INSPEKTORAT DAERAH DALAM MENGAWASI  
PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG BERINTEGRITAS**

Oleh :

**Hudzaifa Rochmatil Husniah**

**NIM. 150710101580**

**Dosen Pembimbing Utama**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**R.A. Rini Anggraini, S.H., M.H.**  
**NIP. 195911151985122001**

**Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M.**  
**NIP. 196011221989021001**

**Mengesahkan :  
Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,**

**Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.**  
**NIP. 197409221999031003**



**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Senin

Tanggal : 22

Bulan : Juli

Tahun : 2019

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember :

**Panitia Penguji :**

**Ketua**

**Sekretaris**

**Totok Sudaryanto, S.H., M.S.**

**NIP. 195701221982031002**

**Warah Atikah, S.H., M.Hum.**

**NIP. 197303252001122002**

**Anggota Penguji :**

**R.A. Rini Anggraini, S.H., M.H.**

**NIP : 195911151985122001**

.....

**Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M.**

**NIP : 196011221989021001**

.....

**PERNYATAAN**

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hudzaifa Rochmatil Husniah  
NIM : 150710101580

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul: "Peranan Inspektorat Daerah Dalam Mengawasi Pelaksanaan Pemerintahan Daerah Yang Berintegritas" adalah benar-benar karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 22 Juli 2019

Yang Menyatakan,

Hudzaifa Rochmatil Husniah  
Nim : 150710101580

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat, taufik, dan hidayahNya kepada penulis sehingga penulis mampu menyelesaikan karya ilmiah berupa skripsi dengan judul “Peranan Inspektorat Daerah Dalam Mengawasi Pelaksanaan Pemerintahan Daerah Yang Berintegritas” dengan tepat waktu. Penulisan karya ilmiah skripsi ini diajukan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Strata Satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Namun demikian, atas keterbatasan kemampuan dan bekal ilmu yang ada pada penulis pada saat penyusunan karya ilmiah ini, sehingga merupakan suatu keharusan bagi penulis untuk mengucapkan terima kasih secara khusus kepada yang terhormat :

1. Ibu R.A. Rini Anggraini, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Utama dalam penulisan skripsi ini atas semua masukan dan kesabaran yang diberikan pada penulis selama ini, utamanya saat dalam masa bimbingan penulisan skripsi;
2. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah bersedia meluangkan waktunya dan telah memberikan arahan kepada penulis demi sempurnanya penulisan skripsi ini;
3. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S. selaku Kepala Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember;
4. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S. selaku Ketua Penguji skripsi penulis;
5. Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum., selaku Sekretaris Penguji atas kesediannya menjadi penguji terhadap skripsi ini;
6. Bapak Dr. Nurul Ghufon, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan I, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II serta Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;

7. Seluruh Bapak/Ibu Dosen dan Karyawan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu namun tidak mengurangi rasa hormat penulis;
8. Untuk Ibu dan Ayah, terimakasih atas semua sujud, doa, dan ikhtiar yang dipanjatkan kepada Allah SWT untuk mengiringi penulis dalam proses kuliah dan pengerjaan skripsi ini. Terima kasih untuk peluh dan lelah demi keberlangsungan pendidikan penulis hingga dapat menyelesaikan di tingkat perguruan tinggi;
9. Untuk Adik penulis, Nur Azizah Husnyyatie yang selalu mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan penulisan skripsi ini;
10. Untuk Pakdhe Reynaldo Stefa Iglesias, S.H., yang telah menjadi kakak bagi penulis, membimbing dan memberi semangat pada penulis dari awal penyusunan proposal hingga pembahasan, dan selalu mendengar keluh kesah kehidupan penulis selama masa perkuliahan hingga penyusunan skripsi ini;
11. Teman-teman pengurus Ikatan Mahasiswa Hukum Tata Negara (IMA-HTN) tahun kepengurusan 2018 yang penulis banggakan beserta seluruh keluarga besar Ikatan Mahasiswa Hukum Tata Negara (IMA HTN) yang memberikan warna tersendiri bagi kehidupan perkuliahan penulis. Tak lupa juga penulis ucapkan terimakasih kepada teman-teman anggota Paduan Suara Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember yang juga telah memberikan pengalaman serta pelajaran yang berharga bagi penulis;
12. Teman-teman KKN 017 Desa Sanenrejo, Kecamatan Tempurejo, Kabupaten Jember yang penulis sayangi dan rindukan. Muhammad Iqbal, M. Tsabit Fuady Nor, Nindya Elimasari Suprihatin, Sita Agustina, Desy Dwi Rahmawati, Dhinar Lawesa Marhendra, Eunike Sukma Wijayanti, Intan Deatmasari, Fiki Fauziah, dan Bapak Indra Kumara Wibisana. Terimakasih telah berbagi cerita, pengalaman, serta mengajarkan penulis banyak hal baru yang tidak akan penulis lupakan;
13. Sahabat-sahabat penulis selama masa perkuliahan penulis sejak mahasiswa baru hingga detik ini, "*Sobat Supportif*", Syafira Irma Agutine Warisman, Lia Novita, Sekar Dani Ajeng Adinda, Jeremias Andrew Desembrico, Raka Dei

Wardhana, dan M. Yafi' Juniarsyah yang selalu mendengar segala keluh kesah dan kisah-kisah penulis dalam hal apapun serta memberi saran, melakukan hal-hal konyol dan gila, melakukan tamasya bersama, saling mengingatkan dan memarahi, dan tak lupa untuk selalu mendukung satu sama lain;

14. Sahabat-sahabat yang penulis sayangi dan rindukan, Yashinta Mayowi, Sevilla Anneke Putri, Geavanny Elok Fahrusiana, Maurany Annisa Haque, Fira Ludianti, Aulina Putri Prasafi, Citra Mahadiani, Angga Sanggarwangi, Rizky Ananda Putri, Yulian Hermana Putra, Asharin Sindy Safirah, Fitria Nurul Alfariz, Yunda Dewi Agustin, Shofli Yazid Khoirul Roziqin, Ayu Pramita Damayanti, Teddy Bramantya, Barkah Nurhakiki, Desinta Tri Astuti, Giannisa Gustias Sahyu, Lukita Putri Orbarindra, Nurul Amri, Putra Adi Prastiyo, dan Rizky Andre Anasta. Terimakasih sudah ada dan setia berbagi kisah serta semangat hingga detik ini bersama penulis.
15. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut membantu dalam menyelesaikan skripsi ini;

Selanjutnya penulis panjatkan puji syukur atas kehadiran Allah SWT, memohon untuk senantiasa mendapat rahmat, taufik, dan hidayahnya dalam menjalankan perjalanan hidup agar senantiasa selalu dalam lindungan-Nya. Aamiin.

Jember, Juli 2019

Penulis

## RINGKASAN

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut sebagai UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang pemerintahan daerah dimana pasal tersebut menjadi dasar dari pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. pemerintah daerah dapat menjalankan pemerintahannya sendiri serta menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang telah ditetapkan undang-undang menjadi urusan pemerintah pusat

Dari uraian diatas dapat dimaknai bahwa daerah memiliki kemandirian dan kebebasan dalam mengatur sendiri urusan rumah tangga daerahnya yang telah menjadi kewenangannya, termasuk juga dalam pengelolaan keuangan daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

*Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran. Salah satu wujud dari pelaksanaan *good governance* adalah dilaksanakannya suatu tata kelola pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah yang baik. Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut

Dengan adanya komitmen pemerintah untuk mewujudkan *good governance*, maka kinerja atas penyelenggaraan organisasi pemerintah menjadi perhatian pemerintah untuk dibenahi, salah satunya melalui sistem pengawasan yang efektif, dengan meningkatkan peranan dari Inspektorat. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 1 angka 46 yang menyatakan bahwa Aparat Pengawas Internal Pemerintah adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota. Inspektorat memiliki peran dan posisi yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. dalam melaksanakan tugasnya Inspektorat daerah haruslah bersikap jujur, ikhlas, dan tidak pernah menyalahgunakan wewenangnya serta berani menanggung resiko dari tindakan yang dilakukannya. Inspektorat daerah harus mampu menyelesaikan tanggung jawab pekerjaannya

dengan sempurna serta bersikap konsisten sesuai dengan nilai-nilai dan kode etik. Integritas ini sangatlah berhubungan dengan perbuatan yang harus dilakukan oleh seseorang atau sebuah instansi. Nilai integritas sangat penting untuk diterapkan dalam sebuah instansi pemerintah. Integritas adalah saling percaya yang pada akhirnya sifat saling percaya ini berguna untuk mencapai tujuan organisasi.

Dewasa ini semakin banyak masyarakat yang ingin bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang dalam hal ini dilakukan oleh inspektorat dalam pengawasan pelaksanaan pemerintahan serta kendala dan kebijakan inspektorat daerah dalam pengawasan pemerintahan yang berintegritas. Maka dari itu, perlu untuk dikaji serta dianalisis kembali dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*) agar dapat diketahui bahwa pelaksanaan pengawasan yang dilakukan sudah atau belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan intern didefinisikan sebagai seluruh proses kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Inspektorat kabupaten Jember merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mempunyai tugas membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah serta tugas lain yang diberikan oleh Bupati.

Terkait kendala atau masalah yang dihadapi inspektorat kabupaten Jember diantaranya yaitu terkait masalah pengelolaan keuangan daerah serta disiplin pegawai. Dari kendala tersebut, inspektorat kabupaten Jember akan melakukan pemeriksaan dan hasilnya nanti akan berupa rekomendasi bagi Bupati dalam menjatuhkan sanksi.

**HALAMAN DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>.iii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>.iv</b>
<b>HALAMAN PERSYARATAN GELAR .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PENETAPAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>	<b>.ix</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH .....</b>	<b>x</b>
<b>HALAMAN RINGKASAN .....</b>	<b>xiv</b>
<b>HALAMAN DAFTAR ISI.....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	5
1.3.1 Tujuan Umum .....	5
1.3.2 Tujuan Khusus .....	5
1.4 Manfaat Penelitian .....	6
1.5 Metode Penelitian .....	6
1.5.1 Tipe Penelitian .....	6
1.5.2 Pendekatan Masalah.....	7
1.5.3 Sumber Bahan Hukum .....	7
1.5.3.1 Bahan Hukum Primer.....	7
1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder.....	8
1.5.4 Analisis Bahan Hukum .....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>10</b>
2.1 Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah.....	10



2.1.1 Pengertian Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah.....	10
2.1.2 Perangkat Pemerintah Daerah .....	11
2.1.3 Kewenangan Pemerintah Daerah .....	13
2.1.4 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	14
2.2 Inspektorat Daerah .....	18
2.2.1 Pengertian Inspektorat Daerah .....	19
2.2.2 Bentuk-Bentuk Pengawasan.....	19
2.2.3 Fungsi Pengawasan .....	20
2.2.4 Peran Inspektorat Daerah .....	21
2.2.5 Tujuan Pengawasan Oleh Inspektorat Daerah .....	22
2.3 Keuangan Daerah .....	23
2.3.1 Pengertian Keuangan Daerah .....	23
2.3.2 Sumber-Sumber Keuangan Daerah.....	24
2.3.3 Pengelolaan Keuangan Daerah.....	25
2.3.4 Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah.....	26
<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	<b>28</b>
3.1 Peran Inspektorat Daerah Dalam Pengawasan Pelaksanaan Pemerintahan Di Kabupaten Jember .....	28
3.2 Kendala dan Kebijakan Hukum Inspektorat Daerah Dalam Pengawasan Pemerintahan Yang Berintegritas Di Kabupaten Jember.....	42
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>55</b>
4.1 Kesimpulan .....	55
4.2 Saran .....	56
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut sebagai UUD NRI Tahun 1945 mengatur tentang pemerintahan daerah dimana pasal tersebut menjadi dasar dari pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bunyi dari Pasal 18 ayat (1) sampai ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 yaitu:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Sesuai dengan ketentuan yang dimilikinya, pemerintah daerah dapat menjalankan pemerintahannya sendiri serta menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang telah ditetapkan undang-undang menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah memiliki konsekuensi, yaitu daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara nyata, luas, mandiri, dan bertanggung jawab terhadap masyarakat dan seluruh aspek-aspek yang ada dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah juga memiliki ketergantungan

fiskal terhadap pusat yang merupakan akibat dari adanya pembangunan yang juga semakin tinggi.

Dari uraian diatas dapat dimaknai bahwa daerah memiliki kemandirian dan kebebasan dalam mengatur sendiri urusan rumah tangga daerahnya yang telah menjadi kewenangannya, termasuk juga dalam pengelolaan keuangan daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

*Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

Istilah *governance* tidak sama dengan *government*. Ganie-Rochman mengemukakan bahwa konsep "*government*" menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep "*governance*" melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.<sup>2</sup> Paulus Effendi Lotulung mengemukakan bahwa "konsep *governance* dalam masyarakat sering dirancukan dengan konsep *government*. Konsep *governance* lebih inklusif daripada *government*. Konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* tidak sekedar melibatkan pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas".<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Joko Widodo, *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001, hlm. 18

<sup>3</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Tata Kepemerintahan yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi*, dalam Philipus M. Hadjon, *et. Al., Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta; Universitas Trisakti, 2012, hlm. 37

Salah satu wujud dari pelaksanaan *good governance* adalah dilaksanakannya suatu tata kelola pemerintahan dan pengelolaan keuangan daerah yang baik. Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Hak daerah dalam rangka keuangan daerah adalah segala hak yang melekat pada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam usaha pemerintah daerah mengisi kas daerah. Kewajiban daerah juga merupakan bagian pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pusat sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Wewenang kepala daerah telah disebutkan dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

- a. Mengajukan rancangan perda;
- b. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan perkara 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.

Dengan adanya komitmen pemerintah untuk mewujudkan *good governance*, maka kinerja atas penyelenggaraan organisasi pemerintah menjadi perhatian pemerintah untuk dibenahi, salah satunya melalui sistem pengawasan yang efektif, dengan meningkatkan peranan dari Inspektorat. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 1 angka 46 yang menyatakan bahwa Aparat Pengawas Internal Pemerintah adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.

Inspektorat juga mempunyai tugas untuk melakukan pembinaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yaitu bahwa inspektorat kabupaten/kota adalah aparat pengawas intern pemerintahan yang bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota. Inspektorat memiliki peran dan posisi yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi pencapaian visi, misi, dan program-program pemerintah, Inspektorat Daerah menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan instrumen pemerintah daerah dalam melaksanakan program dan pembangunan di daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, integritas dapat diartikan sebagai mutu, sifat, atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan serta kejujuran.<sup>4</sup> Dari arti tersebut, integritas ini dapat diartikan bahwa dalam melaksanakan tugasnya Inspektorat daerah haruslah bersikap jujur, ikhlas, dan tidak pernah menyalahgunakan wewenangnya serta berani menanggung resiko dari tindakan yang dilakukannya. Inspektorat daerah harus mampu menyelesaikan tanggung jawab pekerjaannya dengan sempurna serta bersikap konsisten sesuai dengan nilai-nilai dan kode etik. Integritas ini sangatlah berhubungan dengan perbuatan yang harus dilakukan oleh seseorang atau sebuah instansi. Nilai integritas sangat penting untuk diterapkan dalam sebuah instansi pemerintah. Integritas adalah saling percaya yang pada akhirnya sifat saling percaya ini berguna untuk mencapai tujuan organisasi.

Dari uraian diatas maka penulis ingin mengkaji lebih lanjut dalam suatu karya ilmiah dalam bentuk skripsi yang berjudul **“PERANAN INSPEKTORAT DAERAH DALAM MENGAWASI PELAKSANAAN PEMERINTAHAN DAERAH YANG BERINTEGRITAS”**.

---

<sup>4</sup> <https://kbbi.web.id/integritas> diakses tanggal 14 November 2018 pukul 10.40

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi dalam beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Inspektorat daerah dalam pengawasan pelaksanaan pemerintahan di kabupaten Jember?
2. Apa kendala dan kebijakan hukum Inspektorat daerah dalam pengawasan pemerintahan yang berintegritas di kabupaten Jember?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Agar diperoleh sasaran yang di kehendaki maka dalam penulisan skripsi ini perlu ditetapkan suatu tujuan penelitian. Tujuan peneliti skripsi ini terbagi menjadi 2 (dua) yaitu:

### **1.3.1 Tujuan Umum**

1. Untuk memenuhi dan melengkapi salah satu persyaratan pokok yang bersifat akademis guna memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Sebagai sarana penerapan ilmu yang telah diperoleh penulis dan sumbangan pemikiran yang berguna bagi Almamater, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember, dan masyarakat umum.
3. Untuk memberikan kontribusi pemikiran yang bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya dan terutama bagi mahasiswa Fakultas Hukum serta Universitas Jember selaku Almamater tercinta.

### **1.3.1 Tujuan Khusus**

1. Untuk mengkaji, menganalisis, dan mengetahui peran inspektorat daerah dalam pengawasan pelaksanaan pemerintahan di kabupaten Jember.
2. Untuk mengkaji, menganalisis, dan mengetahui kendala dan kebijakan inspektorat daerah dalam pengawasan pemerintahan yang berintegritas di kabupaten Jember.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Pengembangan dan penalaran ilmu hukum dalam kaitannya tentang hukum pemerintahan daerah yang secara khusus berkaitan dengan pengawasan pelaksanaan pemerintahan daerah melalui Inspektorat.
2. Menambah literasi dan rujukan terkait penulisan karya ilmiah keilmuan hukum yang berkaitan dengan inspektorat dan pemerintahan daerah

#### 1.5 Metode penelitian

Suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, sebab dengan metode tersebut penyelidikan berlangsung menurut suatu rencana tertentu, artinya peneliti dalam menyusun suatu penelitian harus dilakukan secara bertahap, sehingga langkah yang diambil harus jelas serta terdapat pembatasan tertentu agar suatu penelitian fokus terhadap tema yang telah ditentukan. Metode yang digunakan dalam suatu penelitian ilmiah bertujuan untuk menggali, mengolah, dan juga dapat merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapat kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu yang dihadapi sehingga dapat ditarik kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Maka dari itu, pentingnya metode penelitian memiliki peran yang sangat penting terhadap penyusunan skripsi agar dapat mendekati suatu kesempurnaan yang bersifat sistematis dalam penulisannya. Berikut adalah metode yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini.

##### 1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis normatif (*legal research*), yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku.<sup>5</sup> Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literatur-literatur yang bersifat

---

<sup>5</sup> Johnny Ibrahim, *Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang. 2008, hlm. 295

konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan<sup>6</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Suatu penelitian hukum didalamnya terdapat beberapa pendekatan, pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*). Pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>7</sup> Selain itu juga akan dilakukan pendekatan kasus (*case approach*) yang dilakukan dengan cara menelaah suatu kasus yang memiliki keterkaitan dengan isu yang dihadapi dan telah memberikan dampak bagi kehidupan masyarakat di suatu daerah.<sup>8</sup>

### 1.5.3 Sumber-Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum digunakan untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan perskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan non hukum (*tersier*).<sup>9</sup> Pada penelitian skripsi ini penulis menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum.

#### 1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum Primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim-putusan hakim.<sup>10</sup> Bahan hukum Primer

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit*, hlm. 29

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 93

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 93-94

<sup>9</sup> Fanny Tanuwijaya. 2012. Materi pelatihan “Pelatihan Metodologi Penelitian Hukum Program Revitalisasi”. Universitas Jember. Fakultas Hukum Universitas. hlm. 4

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *op.cit*, hlm. 141



yang digunakan oleh penulis dalam penelitian skripsi ini adalah peraturan perundang-undangan yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
3. Undang Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
10. Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Nomor: PER-1633/K/JF/2011 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.
11. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kabupaten Jember.
12. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.
13. Peraturan Bupati Jember Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Jember.

#### **1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum. Bahan hukum sekunder

juga dapat diperoleh melalui data dan informasi yang diperoleh melalui internet yang relevan dengan permasalahan yang sedang dikaji. Pada penulisan skripsi ini bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis adalah buku-buku teks yang berkaitan dengan hukum dan juga didapat dari data dan informasi melalui jurnal hukum serta internet.

#### **1.5.4 Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam skripsi ini adalah metode deduktif, yaitu cara melihat suatu permasalahan secara umum sampai dengan pada hal-hal yang bersifat khusus untuk mencapai perskripsi atau maksud yang sebenarnya.<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa dalam menganalisa bahan yang diperoleh agar dapat menjawab permasalahan dengan tepat dilakukan dengan langkah-langkah :

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan Non hukum yang pandang mempunyai relevansi;
3. Melakukan telah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan
5. Memberikan perskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan.

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 171

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah**

##### **2.1.1 Pengertian Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah**

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan 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.

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang dimana tiap-tiap daerah memiliki pemerintahan sendiri yang diatur dalam undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota ini mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Azas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana di tentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena itu hubungan yang di idealkan antara pemerintah

provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak bersifat hierarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban dari pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **2.1.2 Perangkat Pemerintah Daerah**

Menurut Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dibantu oleh perangkat daerah yaitu pegawai aparatur sipil negara. Menurut Pasal 209 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perangkat daerah dibagi dalam daerah provinsi dan kabupaten kota yang terdiri dari:

1. Perangkat daerah provinsi terdiri atas:
  - a. sekretariat daerah;
  - b. sekretariat DPRD;
  - c. inspektorat;
  - d. dinas; dan
  - e. badan.
2. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas:
  - a. sekretariat daerah;
  - b. sekretariat DPRD;
  - c. inspektorat;
  - d. dinas;
    - 1) Dinas Pendidikan
    - 2) Dinas Kesehatan
    - 3) Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang
    - 4) Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Pemukiman dan Pertanahan

- 5) Satuan Polisi Pamong Praja
  - 6) Dinas Sosial
  - 7) Dinas Kebakaran
  - 8) Dinas Tenaga Kerja
  - 9) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
  - 10) Dinas Pemberdayaan Masyarakat
  - 11) Dinas Perhubungan
  - 12) Dinas Komunikasi Informatika dan Statistik
  - 13) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu SATU Pintu
  - 14) Dinas Kepemudaan dan Olah Raga
  - 15) Dinas Pangan dan Perikanan
  - 16) Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
  - 17) Dinas Perpustakaan dan Kearsipan
  - 18) Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
  - 19) Dinas Pariwisata dan Kebudayaan
- e. badan; dan
- f. kecamatan.

Pada Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah disebutkan bahwa perangkat daerah meliputi:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas;
- e. Badan;
- f. Kecamatan;

Dalam Pasal 1 angka 7 sampai 12 dan angka 14 Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah disebutkan bahwa:

- a. Sekretariat Daerah adalah Sekretariat Daerah Kabupaten Jember
- b. Sekretariat DPRD adalah Sekretariat DPRD Kabupaten Jember
- c. Inspektorat adalah Inspektorat Kabupaten Jember
- d. Dinas adalah Dinas Daerah Kabupaten Jember
- e. Badan adalah Badan Daerah Kabupaten Jember
- f. Kecamatan bagian wilayah Pemerintah Kabupaten Jember yang dipimpin oleh Camat.

### 2.1.3 Kewenangan Pemerintah Daerah

Sejak pemerintah pusat memberlakukan otonomi daerah, kini setiap daerah di Indonesia menjalankan urusan pemerintahannya sendiri. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat itu diserahkan kewenangannya dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah provinsi serta kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Pengaturan tentang kewenangan pemerintah daerah ini diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

“(1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.”

Penyerahan wewenang tersebut menjadikan pemerintah daerah mengurus pemerintahan serta kepentingan masyarakat nya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan. bergerak dari daerah ke tingkat pusat maka sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.<sup>12</sup>

Kewenangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti yaitu hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kata wewenang memiliki arti yaitu hak dan kekuasaan untuk bertindak atau membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab pada orang lain.<sup>13</sup> Sedangkan dari ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara, pengertian kewenangan menurut Prajudi Atmosudirjo adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yang

---

<sup>12</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

<sup>13</sup> A. Hamid S. Attamini, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1993, hlm. 12-13

berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif atau administratif.<sup>14</sup>

Pada hakikatnya urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah adalah urusan pemerintah daerah menyelenggarakan semua urusan pemerintahan kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Pemerintah pusat dapat menyelenggarakan nya sendiri atau dapat melimpahkan urusan tersebut kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau bisa juga dilimpahkan secara langsung kepada pemerintah daerah.

#### **2.1.4 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

##### **2.1.4.1 Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD merupakan badan legislatif daerah yang berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di tingkat provinsi serta kabupaten/kota. Sedangkan yang menjadi lembaga eksekutif daerah adalah pemerintah daerah. Unsur penyelenggara pemerintah daerah yaitu terdiri dari gubernur, bupati, atau walikota.

Keberadaan DPRD sangat diperlukan dalam pembangunan daerah agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam kepala daerah menjalankan tugasnya. Namun perlu diingat bahwa DPRD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Maka dari itu perlu adanya upaya-upaya dalam mengantisipasi adanya kemungkinan persaingan yang sangat kental akan unsur politik antara pihak eksekutif dan legislatif di daerah.

---

<sup>14</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 231

Penyelenggara pemerintah daerah adalah kepala daerah, bersama-sama dengan perangkat daerah termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Di samping itu, DPRD juga merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang seharusnya merupakan lembaga terpisah dengan lembaga pemerintahan, tetapi pada kenyataannya bahwa DPRD juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pemerintahan daerah. Selain itu sebagai lembaga legislatif dalam daerah, DPRD berkedudukan sebagai lembaga pembentukan peraturan daerah (perda) bersama-sama dengan kepala daerah.

Penguatan peran DPRD dalam proses legislasi maupun atas jalannya pemerintahan dinilai perlu oleh Ryaas Rasyid. Hal ini termasuk juga konsekuensi pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pembiayaan dan belanja daerah.<sup>15</sup> Fungsi atau proses legislasi yang dimaksud yaitu fungsi DPRD dalam membentuk peraturan daerah yang dilakukan bersama dengan kepala daerah. Fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD. Sedangkan fungsi pengawasan merupakan fungsi DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, serta keputusan dan juga kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Selain DPRD, inspektorat juga turut serta membantu daerah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 216 ayat (1) sampai (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu:

- (1) Inspektorat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) huruf c dan ayat (2) huruf c dipimpin oleh inspektur.
- (2) Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah.
- (3) Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

---

<sup>15</sup> M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, 2002, hlm. 222



#### 2.1.4.2 Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pasal 342 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota. Kedudukan DPRD ini juga telah diatur didalam Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

Adanya DPRD dalam komposisi penyelenggara pemerintahan di daerah memberikan penjelasan bahwa dikotomi yang mengarah oposisi peran antara kepala daerah dan DPRD mulai dihindari.<sup>16</sup> Hubungan diantara DPRD dengan pemerintah daerah dalam hal otonomi daerah sejatinya tidak susah untuk dipahami. Dari fungsi-fungsi DPRD saja sudah dapat dilihat pola hubungan yang terbangun di antara keduanya yang menjadi sebuah keharusan dalam negara demokrasi, disamping kedudukannya sebagai deskripsi akan sistem penyelenggaraan pemerintah daerah. Pola hubungan yang ideal yang terjalin antara eksekutif dengan legislatif adalah terjadinya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut, namun demikian hal tersebut akan sangat bergantung terhadap sistem politik yang dibangun. Semakin demokratis sistem politik yang terbangun maka hubungan yang tercipta antara DPRD dengan pemerintah daerah akan semakin seimbang. Hal ini akan terjadi sebaliknya apabila sistem politik yang terbangun tidak demokratis. Ini akan menciptakan dua kemungkinan yaitu lembaga eksekutif yang mendominasi dan bertindak otoriter dan lembaga legislatif yang menciptakan anarki politik.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Khairil Anwar, *Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo*, Reformasi, No. 2, Vol. 5, 2015, hlm.4

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 3

#### 2.1.4.3 Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Wewenang DPRD diatur dalam Pasal 154 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu:

- a. Membentuk perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. Memilih bupati/walikota;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup>

Dalam Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai 3 hak, yaitu:

- a. Interpelasi

Hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota

---

<sup>18</sup> *Ibid.* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 154 ayat (1)

yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

b. Angket

Hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang di duga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Menyatakan Pendapat

Hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

## 2.2 Inspektorat Daerah

### 2.2.1 Pengertian Inspektorat Daerah

Inspektorat Daerah yang dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebut sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah adalah instansi pemerintah yang memiliki peranan strategis yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan (audit internal) di lingkungan pemerintah daerah. Dalam Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Nomor 1633 Tahun 2011 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah yang dalam hal ini dimaksud yaitu inspektorat baik di tingkat pemerintah pusat maupun provinsi serta kabupaten/kota, terdiri dari: <sup>19</sup>

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
2. Inspektorat Jenderal Kementrian, inspektorat/unit pengawasan intern pada kementerian negara, inspektorat utama/inspektorat lembaga pemerintah non

---

<sup>19</sup> <https://www.klikharso.com/2016/04/gambaran-tentang-apip.html> di akses tanggal 25 oktober 2018 pukul 04.00

kementerian, inspektorat/unit pengawasan intern pada kesekretariatan lembaga tinggi negara dan lembaga negara.

3. Inspektorat provinsi/kabupaten kota; dan
4. Unit pengawasan intern pada badan hukum pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peran Inspektorat Daerah saat ini begitu penting di tengah kuatnya arus transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat kian menuntut agar pemerintah lebih transparan dalam mengelola keuangan negara dan akuntabel. Oleh sebab itu, Inspektorat Daerah harus melaksanakan perannya selaku pengawas intern terhadap semua program dan kegiatan pemerintah agar tuntutan masyarakat tersebut dapat dipenuhi demi terwujudnya *good governance* dan *clean governance*.

### **2.2.2 Bentuk-Bentuk Pengawasan**

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, terdapat beberapa bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang dalam hal ini dimaksud yaitu inspektorat dimana telah tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Pasal 48 ayat (2). Bentuk-bentuk pengawasan tersebut yaitu<sup>20</sup>:

1. Audit

Merupakan proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar audit, guna menilai suatu kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

2. Reviu

Merupakan penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan.

---

<sup>20</sup> Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

### 3. Evaluasi

Merupakan rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar norma atau rencana yang telah ditetapkan, dan menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan.

### 4. Pemantauan

Merupakan proses penilaian kemajuan suatu program atau kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

### 5. Kegiatan pengawasan lainnya

Hal ini diantaranya berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan dan pelatihan pengawasan pembimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan, dan pemaparan hasil pengawasan.<sup>21</sup>

#### **2.2.3 Fungsi Pengawasan**

Untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang diharapkan, maka perlu adanya pengawasan. Pengawasan dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang, baik pengawasan oleh pihak eksternal maupun pihak internal. Pihak eksternal yang mengawasi penyelenggaraan pemerintahan adalah Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI), sedangkan pihak internal yang melakukan pengawasan adalah Inspektorat.

Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pasal (1) angka 3 mendefinisikan pengawasan intern sebagai seluruh proses kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang

---

<sup>21</sup> [http://www.stdln.com/2011/07/pengawasan-intern-oleh-apip\\_1229.html](http://www.stdln.com/2011/07/pengawasan-intern-oleh-apip_1229.html) di akses tanggal 25 oktober 2018 pukul 04.00

baik. Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan, yang dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*). Pengawasan jenis ini dilakukan oleh unit pengawas intern organisasi yang diawasi, di mana tugasnya adalah membantu fungsi pengawasan pimpinan organisasi serta membantu menyusun laporan pelaksanaan kegiatan organisasi. Lazimnya, pengawasan ini dilakukan oleh instansi pemerintahan dengan membentuk suatu organisasi khusus yang menangani pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran negara secara menyeluruh. Konsep pengawasan ini diperlukan agar penyimpangan pelaksanaan anggaran lebih cepat diatasi oleh unit intern yang dekat dengan instansi tersebut.<sup>22</sup>

#### 2.2.4 Peran Inspektorat Daerah

Inspektorat daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya telah diatur dan dilengkapi kewenangan-kewenangan oleh undang-undang. Salah satu peran inspektorat daerah dalam mengawal akuntabilitas keuangan negara tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yaitu melalui reviu atas laporan keuangan pemerintah dan merupakan bagian dalam pengimplementasian SPIP (Sistem Pengendalian Intern Pemerintah) secara keseluruhan. Dengan memaksimalkan fungsi inspektorat daerah dalam melakukan reviu atas laporan keuangan dan implementasi SPIP di lingkungannya, diharapkan dapat meningkatkan kinerja pemerintah secara khusus dalam hal akuntabilitas keuangan yang tercermin melalui opini atas Laporan Keuangan yang diberikan BPK RI. Dalam pengimplementasian SPIP, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) selaku aparat pengawasan yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, berperan dalam pembinaan penyelenggaraan SPIP yang meliputi.<sup>23</sup>

1. Penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan SPIP.

---

<sup>22</sup> Safri Nugraha, et. Al., *Hukum Administrasi Negara*, ed. Revisi (Depok: CLGS-FHUI, 2007), hal. 392

<sup>23</sup> <https://www.pengadaan.web.id/2016/10/peran-apip-dalam-pengelolaan-keuangan-daerah.html> diakses pada 15 Oktober 2018 pukul 20.09

2. Sosialisasi SPIP.
3. Pendidikan dan pelatihan SPIP.
4. Pembimbingan dan konsultasi SPIP.
5. Peningkatan kompetensi auditor aparat pengawas intern pemerintah.

Secara kongkrit Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyebutkan dalam Pasal 48 yang intinya bahwa Inspektorat merupakan lembaga pengawas intern pemerintahan yang melakukan pengawasan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. Lebih lanjut dalam Pasal 49 ayat (6) disebutkan bahwa inspektorat kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota. Hal ini merupakan kewajiban bagi inspektorat guna mewujudkan pengawasan yang berkualitas dan akuntabel yang bertujuan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan berkualitas.

Dalam Pasal 38 ayat (20) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa inspektorat daerah berwenang:

- a. Melakukan klarifikasi dan validasi terhadap laporan atau pengaduan.
- b. Mengumpulkan fakta, data, dan/atau keterangan yang diperlukan.
- c. Memeriksa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan pelanggaran administratif serta pihak terkait lainnya.
- d. Meminta keterangan lebih lanjut dari pihak yang melaporkan atau mengadukan.
- e. Memberikan rekomendasi terkait tindak lanjut hasil pemeriksaan

### **2.2.5 Tujuan Pengawasan Oleh Inspektorat Dearah**

Pengawasan intern merupakan suatu proses keseluruhan dari kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi dari suatu organisasi yang bertujuan untuk dapat memberikan keyakinan bahwa kegiatan telah selesai dilaksanakan sesuai dengan

tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan suatu tata pemerintahan yang baik atau *good governance*.

Tujuan standar dari pelaksanaan audit Inspektorat yaitu:<sup>24</sup>

1. Menetapkan prinsip-prinsip dasar;
2. Menyediakan kerangka kerja;
3. Menetapkan dasar pengukuran kinerja audit;
4. Mempercepat perbaikan kegiatan operasi;
5. Mendorong auditor untuk mencapai tujuan audit;
6. Pedoman dalam pekerjaan audit; dan
7. Dasar penilaian keberhasilan.

## **2.3 Keuangan Daerah**

### **2.3.1 Pengertian Keuangan Daerah**

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Faktor yang paling dominan dalam hal mengukur tingkat kemampuan dari suatu daerah dalam hal pelaksanaan otonomi yaitu faktor keuangan. Penentuan bentuk dan ragam yang akan dilakukan oleh pihak pemerintah daerah bergantung pada keadaan keuangan daerah suatu daerah tersebut. Kriteria terpenting untuk dapat diketahui secara nyata kemampuan dari suatu daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri salah satunya yaitu melalui kemampuan "*self supporting*" di dalam bidang keuangan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan bentuk pengaplikasian dari kemampuan suatu pemerintah daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah. Sedangkan analisis rasio keuangan terhadap

---

<sup>24</sup> *Ibid.*



APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan merupakan cara untuk mengukur kemampuan keuangan pemerintah daerah.<sup>25</sup>

### 2.3.2 Sumber-Sumber Keuangan Daerah

Ketersediaan sumber-sumber keuangan daerah adalah faktor terpenting bagi keberhasilan pelaksanaan suatu otonomi daerah. Berdasarkan Pasal 285 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan asli daerah meliputi:
  1. Pajak daerah;
  2. Retribusi daerah;
  3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;
- b. Pendapatan transfer; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Mamesah mengemukakan bahwa terdapat dua unsur penting mengenai keuangan daerah yaitu:

- a. Segala hak dimaksudkan sebagai hak memungut pajak daerah, retribusi daerah dan/atau penerimaan serta sumber-sumber lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku merupakan suatu penerimaan daerah sehingga menambah kekayaan suatu daerah; dan
- b. Kewajiban suatu daerah bisa berupa kewajiban mengeluarkan atau membayar uang sehubungan dengan adanya tagihan pada daerah dalam rangka pelaksanaan tugas umum dan tugas pembangunan serta pembiayaan rumah tangga daerah oleh daerah yang bersangkutan.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> A. Halim, T. Damayanti, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, UPP STIM YPKN, 2007, Yogyakarta

<sup>26</sup> Mamesah, D. J, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Grafindo, Jakarta, 1995, hlm.

### 2.3.3 Pengelolaan Keuangan Daerah

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara mendefinisikan keuangan negara merupakan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sebagaimana keuangan negara, keuangan daerah juga memiliki ruang lingkup yang terdiri atas keuangan daerah yang dikelola langsung dan keuangan daerah yang dipisahkan.

Keuangan daerah dikelola menggunakan manajemen keuangan daerah dengan suatu alat untuk melaksanakannya yang disebut tata usaha daerah. Tata usaha daerah dibagi menjadi dua jenis yakni tata usaha umum dan tata usaha keuangan. Tata usaha umum ini terkait dengan surat menyurat dan administrasi lainnya, sedangkan tata usaha keuangan daerah terkait dengan tata buku yang merupakan rangkaian kegiatan sistematis di bidang keuangan berdasarkan prinsip, standar, dan prosedur tertentu sehingga menghasilkan informasi aktual di bidang keuangan. Saat ini tata usaha keuangan atau tata buku lebih populer dengan istilah akuntansi keuangan daerah atau lebih tepatnya merupakan salah satu bagian dalam akuntansi keuangan daerah.<sup>27</sup>

Pada umumnya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relation*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows function*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab dalam pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna. Seiring dengan perkembangan waktu, masalah

Suhadak mengatakan bahwa masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah merupakan aspek yang harus diatur secara hati-hati oleh

---

<sup>27</sup> Pramono Hariadi, Yanuar E. Restianto, Icuk Ranga Bawono, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Salemba Empat, 2010, Jakarta

pemerintah daerah.<sup>28</sup> Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah dimana aspek yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah.

UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, khususnya Pasal 31 menyebutkan bahwa gubernur/bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan tersebut setidaknya-tidaknya berupa Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang mana penyajiannya berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dengan lampiran laporan keuangan perusahaan negara/BUMN pada LKPP dan lampiran laporan keuangan perusahaan daerah/BUMD pada LKPD.

#### **2.3.4 Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah**

Bentuk pertanggungjawaban keuangan negara dijelaskan secara rinci pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Khususnya pada Pasal 2, dinyatakan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap Entitas Pelaporan wajib menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja. Ketentuan ini tentunya memberikan kejelasan atas hirarki penyusunan laporan keuangan pemerintah dan keberadaan pihak-pihak yang bertanggung-jawab didalamnya, serta menjelaskan pentingnya laporan kinerja sebagai tambahan informasi dalam pertanggungjawaban keuangan negara.<sup>29</sup>

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, Pasal 189 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 menyebutkan

---

<sup>28</sup> Suhadak, dan Trilaksono Nugroho, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD DI Era Otonomi*, Banyumedia Publising dan Lembaga Penerbitandan Dokumentasi FIA – UNBRAU, 2007, Malang.

<sup>29</sup> <http://bpkad.banjarkab.go.id/index.php/2018/02/01/keuangan-daerah-dan-pertanggungjawabannya/> diakses pada 3 juni 2019 pukul 18.19

bahwa pelaporan keuangan pemerintah daerah merupakan proses penyusunan dan penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh entitas pelaporan sebagai hasil konsolidasi atas laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) selaku entitas akuntansi. Pasal 189 ayat 2 menyebutkan bahwa laporan keuangan SKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun dan disajikan oleh kepala SKPD selaku pengguna anggaran sebagai entitas akuntansi paling sedikit meliputi:

- a. Laporan Realisasi Anggaran;
- b. Neraca;
- c. Laporan Operasional;
- d. Laporan Perubahan Ekuitas; dan
- e. Catatan atas Laporan Keuangan.

Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan perlu diperiksa terlebih dahulu oleh BPK.

## BAB IV

### PENUTUP

#### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan dalam penelitian skripsi ini, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Peran Inspektorat kabupaten Jember dalam pengawasan pelaksanaan pemerintahan di kabupaten Jember telah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Bupati Jember Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Jember dan telah sesuai dengan pengawasan intern yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dimana pengawasan pelaksanaan pemerintahan dilaksanakan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan lainnya. Inspektorat kabupaten Jember juga melaksanakan reviu pengadaan barang dan jasa serta reviu rencana kegiatan anggaran masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Selain itu Inspektorat kabupaten Jember juga telah melaksanakan asas-asas pemerintahan yang baik yaitu unsur penegakan hukum, transparansi, responsif, dan kesetaraan dan telah dipenuhi oleh Inspektorat kabupaten Jember.
2. Kendala dan kebijakan hukum inspektorat daerah dalam pengawasan pemerintahan yang berintegritas di kabupaten Jember ditemukan dalam beberapa hal yaitu terkait pengelolaan keuangan daerah serta penyelenggaraan pemerintah. Kendala dalam hal pengelolaan keuangan daerah diantaranya tentang pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan anggaran yang ditetapkan, *mark up* atau penggelembungan anggaran, pencatatan dua kali atau

*double accounting* dari suatu laporan keuangan, serta kegiatan fiktif. Sedangkan dalam hal penyelenggaraan pemerintah, kendala yang ditemukan yaitu adanya pegawai yang masuk ataupun pulang kerja tidak sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, sering meninggalkan kantor disaat jam dinas masih berlangsung, pegawai yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah, dan penyalahgunaan wewenang. Terkait kebijakan yang diambil oleh Inspektorat kabupaten Jember hanya dalam batas memberikan rekomendasi sanksi terkait pelanggaran yang dilakukan. Pemberi sanksi untuk hukuman disiplin ringan menjadi kewenangan Kepala SKPD terkait, sedangkan untuk hukuman disiplin sedang hingga berat diberikan oleh Bupati.

#### **4.2 Saran**

Dari kesimpulan di atas, maka penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Perlu diadakannya suatu bimbingan teknis guna meningkatkan kinerja dari pemerintah khususnya Inspektorat Kabupaten Jember. Hal ini bertujuan dengan harapan meningkatnya pelaksanaan pengelolaan tata pemerintahan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember.
2. Perlu ditingkatkan lagi pengawasan terhadap kendala-kendala dalam pelaksanaan pemerintahan yaitu terkait pengelolaan keuangan daerah dan penyelenggaraan pemerintah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember. Hal ini bertujuan supaya tingkat terjadinya penyelewengan dan pelanggaran baik itu dalam hal pengelolaan keuangan maupun tata pemerintahan dapat semakin menurun tiap waktunya serta dapat dipertahankannya opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang diberikan oleh BPK tiap tahunnya dan meningkatnya kedisiplinan pegawai di lingkungan pemerintah Kabupaten Jember.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Ahmad Yani. 2002. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- A. Halim, T. Damayanti. 2007 *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yogyakarta: UPP STIM YPKN Yogyakarta
- A. Hamid S. Attamini. 1993 *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan*, Jakarta: Fakultas Hukum UI
- Fanny Tanuwijaya. 2012. Materi pelatihan “*Pelatihan Metodologi Penelitian Hukum Program Revitalisasi*”. Universitas Jember: Fakultas Hukum Universitas.
- Jimly Asshidiqie. 2005 *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta:Konstitusi Pers
- Johny Ibrahim. 2008. *Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyu Media.
- Joko Widodo. 2001 *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia
- Mamesah, D. J. 1995 *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Jakarta: Grafindo
- M. Hadjon, et. Al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti
- M. Ryaas Rasyid. 2002 *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan: Pustaka Pelajar*
- Paulus Effendi Lotulung. 2012 *Tata Kepemerintahan yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi*, dalam Philipus
- Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Prajudi Atmosudirdjo. 1981 *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Pramono Hariadi, Yanuar E. Restianto, Icuk Rangga Bawono. 2010 *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Salemba Empat

Ridwan HR. 2010. *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm.242

Suhadak, dan Trilaksono Nugroho. 2007 *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD DI Era Otonomi*, Malang: Banyumedia Publisng dan Lembaga Penerbitandan Dokumentasi FIA-UNBRAW

## **B. JURNAL**

Melani Dwiyanti Selamat, 2013, Penerapan Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Yona Ramadhani, 2010, Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dan Bersih (Good and Clean Governance)

Khairil Anwar. 2015 Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo, No. 2, Vol. 5: Reformasi

## **C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah



Peraturan Kepala Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Nomor: PER-1633/K/JF/2011 tentang Pedoman Teknis Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah

Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kabupaten Jember

Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah

Peraturan Bupati Jember Nomor 34 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Jember

#### **D. INTERNET**

[http://www.stdln.com/2011/07/pengawasan-intern-oleh-apip\\_1229.html](http://www.stdln.com/2011/07/pengawasan-intern-oleh-apip_1229.html) diakses tanggal 25 oktober 2018 pukul 04.00

<https://www.klikharso.com/2016/04/gambaran-tentang-apip.html> diakses tanggal 25 oktober 2018 pukul 04.00

<https://www.pengadaan.web.id/2016/10/peran-apip-dalam-pengelolaan-keuangan-daerah.html> diakses pada 15 Oktober 2018 pukul 20.09

<https://kbbi.web.id/integritas> diakses tanggal 14 November 2018 pukul 10.40

<https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/apip-sebagai-pengawal-pengadaan-barangjasa-pemerintah-90> diakses pada hari Rabu, tanggal 17 April 2019 pukul 07.13

[https://www.academia.edu/7805590/Pengelolaan\\_Keuangan\\_Daerah](https://www.academia.edu/7805590/Pengelolaan_Keuangan_Daerah) diakses pada hari Kamis, 18 April 2019, pukul 07.03

<http://bpkad.banjarkab.go.id/index.php/2018/02/01/keuangan-daerah-dan-pertanggungjawabannya/> diakses pada 3 juni 2019 pukul 18.19